

Le système constitutionnel yougoslave

(au XX^e siècle)

THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE
POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT.

PAR

Milos^v GLADOVIĆ

de Loznica (Serbie)
Yougoslavie

Thèse N° 523

GENÈVE
IMPRIMERIE REGGIANI & JACCOUD
1957

Le système constitutionnel yougoslave

(au XX^e siècle)

THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE
POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT.

PAR

Milos^v GLADOVIĆ

de Loznica (Serbie)
Yougoslavie

Thèse N° 523



GENÈVE
IMPRIMERIE REGGIANI & JACCOUD
1957

La Faculté de Droit, sur le préavis d'une commission composée de MM. les Professeurs Adrien Robinet de Clery, Léopold Boissier, aujourd'hui Président du Comité international de la Croix-Rouge, Maurice Battelli et W. Amédée Liebeskind, autorise l'impression de la présente dissertation sans entendre émettre par là aucune opinion sur les propositions qui s'y trouvent énoncées.

Genève, le 26 juillet 1957.

*Le Doyen :
Jean GRAVEN.*

Thèse No 523.

A la mémoire

de mon père ILIYA et de ma mère OLGA, née Koundovitch

Nous tenons à exprimer ici notre profonde gratitude :

à la Faculté de Droit de l'Université de Genève ;

à Monsieur le Professeur *ADRIEN ROBINET DE CLERY*, qui a dirigé nos travaux, dont les conseils et les suggestions, tout en nous laissant la plus entière liberté de conception et de méthode, nous furent d'un précieux appui dans l'élaboration de cet ouvrage ;

à MM. les Professeurs *JEAN GRAVEN*, doyen de la Faculté de Droit, *LÉOPOLD BOISSIER*, aujourd'hui Président du Comité international de la Croix-Rouge, *MAURICE BATTELLI*, professeur de droit public suisse à la Faculté de Droit, *W. AMÉDÉE LIEBESKIND*, professeur d'histoire du droit à la Faculté de Droit pour le soutien qu'ils ont bien voulu nous accorder dans l'accomplissement de cette tâche.

Enfin, nous remercions vivement les fonctionnaires de la Bibliothèque publique et universitaire, à Genève, et de la Bibliothèque des Nations Unies, à Genève, pour les grands services qu'ils nous ont rendus dans nos recherches.

AVANT-PROPOS

Nous avons choisi comme sujet de notre thèse *Le système constitutionnel yougoslave*, pour plusieurs raisons ; mais deux ont été décisives :

1) Le système constitutionnel yougoslave instauré par la Constitution du 31 janvier 1946 et remanié successivement par différentes lois, puis transformé presque totalement par la Loi constitutionnelle du 13 janvier 1953, présente un intérêt spécial par le fait qu'il bouleverse totalement la vie constitutionnelle existant jusqu'alors en Yougoslavie. A la place d'une monarchie constitutionnelle, il instaure une République fédérative populaire, sous l'influence bien marquée de la théorie juridico-étatique et de la Constitution de l'U.R.S.S. de 1936, dont le but final est la socialisation du pays par l'application des principes des fondateurs du socialisme scientifique Marx et Engels.

2) Il s'agit de la vie constitutionnelle de notre pays natal, et il est bien naturel que cette transformation radicale nous intéresse vivement.

En choisissant ce sujet, nous n'avons pensé qu'à présenter un travail purement scientifique, en évitant toute polémique de nature politique. Notre tâche n'est pas d'approuver ou de critiquer le régime politique actuel du pays, mais d'exposer au point de vue juridique la situation politique, économique et sociale instaurée par le nouveau système constitutionnel et de rendre ainsi, selon nos moyens, un service à la science juridique et spécialement à celle du droit constitutionnel comparé.

Tenant compte du fait que la Yougoslavie est un pays au passé assez riche en matière de droit constitutionnel, il nous a semblé impossible de traiter notre sujet sans avoir auparavant donné un aperçu général de sa vie constitutionnelle, depuis le début du vingtième siècle surtout.

Le plan que nous avons arrêté est le suivant :

L'introduction donne un aperçu général de l'évolution constitutionnelle du Royaume de Yougoslavie.

La première partie montre :

- a) La genèse de la République fédérative populaire de Yougoslavie ;
- b) La Constitution du 31 janvier 1946.

La deuxième partie décrit :

- a) La révision tacite de la Constitution du 31 janvier 1946 ;
- b) La loi constitutionnelle sur le fondement de l'organisation sociale et politique et sur les organes fédéraux du pouvoir, du 13 janvier 1953.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546408_0009

INTRODUCTION

Aperçu général de l'évolution constitutionnelle du Royaume de Yougoslavie

Le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, fruit de la guerre de 1914-1918, couronna l'effort de la Serbie et les aspirations légitimes des Serbes, Croates et Slovènes, à se créer un Etat commun et indépendant.

L'origine de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes se trouve dans le Pacte d'Union du 1^{er} décembre 1918, par lequel la Serbie a cessé volontairement d'exister juridiquement ¹.

La déclaration solennelle sur la formation du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes fut lue le 1^{er} décembre 1918 à l'Assemblée provisoire, à Belgrade.

Le nouvel Etat était composé du territoire de l'ancien Royaume de Serbie et de l'ancien Royaume de Monténégro ; de territoires de l'ancien Empire d'Autriche et Royaume de Hongrie, se composant des provinces : de Croatie-Slavonie, de Voïvodine, de Slovénie, de Dalmatie et de Bosnie-Herzégovine.

Avant d'aborder la question de la constitutionnalité dans le nouvel Etat, nous croyons utile de donner un aperçu général de la situation politique et constitutionnelle antérieure de ses membres.

I

Situation politique et constitutionnelle des membres du nouvel Etat

1) *Le Royaume de Serbie*, indépendant depuis le traité de Berlin, 1878.

Avec ses 87.300 km. carrés et ses 4.800.000 habitants, il formait le noyau du nouvel Etat, spécialement à cause de son riche passé historique et politique et de son rôle décisif dans sa création.

¹ Guggenheim, Paul : *Traité de Droit international public*. Genève 1953, p. 179.
« En novembre 1918, le Royaume de Serbie et l'Etat des Slaves du sud, constitué dans le domaine territorial de l'ancienne monarchie austro-hongroise, fusionnaient en vertu d'une convention, pour former le Royaume de Yougoslavie. »

Après la défaite de Kossovo, en 1389, et la chute de la dernière forteresse serbe de Smédérévo (Semendria) en 1459, la Serbie féodale, après deux siècles de grandeur, cessa d'exister. La noblesse serbe fut anéantie et le peuple soumis à la domination turque².

Ce n'est qu'au commencement du XIX^e siècle que le mouvement contre la domination turque a commencé, plus exactement en 1804. Il est évident que cette longue domination turque eut pour conséquence la perte totale du lien juridique entre la Serbie féodale, disparue au XV^e siècle, et la Serbie née et créée après le soulèvement de 1804.

En 1804, année du soulèvement, la Serbie n'était qu'un Vilayet (Département) de la Turquie, comprenant *Beogradski Pasaluk*, géographiquement situé entre : Drina - Save - Danube - Stara Planina - Nich et Oujitzé. Elle était divisée en 12 Nahies (sous-départements) gouvernés par les moussélimes (sous-préfets) assistés, pour les questions ne concernant que les Serbes, par un Nahijski Knéz, compétent pour rendre la justice dans les petits procès entre les Serbes.

Cette division en 12 Nahies autonomes et séparés pendant des siècles, fut à notre avis, une des causes d'un particularisme très accentué. Chaque Knéz se sentait indépendant à l'égard des autres.

Telle était la situation en Serbie (*Beogradski Pasaluk*) au moment où George Pétrovitch dit « Kara » fut élu chef militaire du soulèvement de 1804 par la Grande Assemblée Nationale (*Velika Narodna Skupstina*) d'Oracheatz.

Immédiatement, un antagonisme se créa entre Kara-George et certains Knézes, causant beaucoup de tort au mouvement même d'indépendance. Ils se disputaient continuellement pour le pouvoir : Kara-George cherchait le pouvoir absolu et les Knézes voulaient sauvegarder leur autonomie.

Kara-George se sentait maître absolu de la Serbie insurgée, ne voulant et n'aimant partager le pouvoir avec personne. A côté de lui il y avait :

a) *Une Assemblée régionale*, pour chaque Nahie, composée des hommes capables de porter les armes. Elle avait une fonction facultative non obligatoire dans les décisions d'une certaine importance. C'était en outre le collège électoral pour l'élection du Knéz, comparable à la *Lands-gemeinde* suisse, mais avec des compétences plus restreintes.

b) *L'Assemblée nationale* (*Véliká Narodna Skupstina*), formée des chefs élus et envoyés par les Assemblées régionales, était l'organe indispensable pour l'élaboration et la révision de la loi fondamentale.

c) Sur la recommandation de la Russie, en 1805, le *Soviet* (Conseil) fut institué comme organe gouvernemental, pour empêcher Kara-George de devenir trop puissant, et s'assurer le contrôle de ses actes. Il était

² Ristelhueber René : *Histoire des peuples balkaniques*. Paris 1950, p. 64. « La défaite de Kossovo Poljé, le « champ des merles », « morne plaine » évoque, dans les Balkans, un souvenir aussi douloureux que celui de Waterloo dans l'esprit des Français. »

composé de 12 sovietniques, un pour chaque Nahie, qui prêtaient serment devant l'Assemblée régionale respective et recevaient leur mandat par procuration écrite ³.

En 1807, le représentant russe *Rodophinikine* arriva à Belgrade, sur la demande des Serbes, et se mit au travail pour organiser le pays et lui donner une constitution. Mais celle-ci resta à l'état de projet, sans jamais entrer en application.

Kara-George, qui n'était pas satisfait de la Constitution de Rodophinikine, signa et proclama, d'entente avec ses partisans, le 14 décembre 1808, un *Statut Organique* lui conférant les pouvoirs d'un monarque et déclarant héréditaire son titre princier. Ce Statut ne fut approuvé que le 8 janvier 1811 par la Skupstina Nationale et, dès cette date, Kara-George fut autorisé à organiser le pays sur la base de l'Acte du 14 décembre 1808, ce qui lui permit de concentrer tout le pouvoir dans ses mains.

La période du premier soulèvement se termina en 1813. La Turquie, malgré les promesses faites aux Serbes sur la base du traité signé avec la Russie en 1812 à Bucarest, submergea de son armée la Serbie, en 1813, profitant du trop complet engagement de la Russie contre Napoléon. Kara-George, accompagné d'un certain nombre de ses partisans, abandonna le pays pour se réfugier en Autriche et ne rentra en Serbie qu'en 1817. Il y fut assassiné à l'instigation de la Porte, par ordre du Prince Miloche Obrénovitch. Sa tête fut envoyée à Belgrade et ensuite à Constantinople, comme preuve de l'exécution de l'ordre de la Porte.

Au point de vue constitutionnel, et pour cette période, nous pouvons dire ceci : comme l'Etat lui-même, la vie constitutionnelle, dans la Serbie de Kara-George, était embryonnaire. Ni l'un, ni l'autre ne réussirent à se former complètement ⁴.

Un nouveau soulèvement contre la domination turque éclata en 1815. Il est connu sous le nom de Drugi Ustanak (deuxième soulèvement). Il avait cette fois pour chef le Knéz Miloche Obrénovitch.

Ce nouveau soulèvement aboutit, après des années de lutte et de jeu diplomatique à la création, en 1830, d'un Etat serbe autonome mais toujours vassal et tributaire de la Turquie. Par le *Hatti-Chérif de 1830* le Sultan concéda à Miloche Obrénovitch une partie de sa souveraineté sur une partie de son territoire, créant ainsi la *Principauté serbe* et lui conférant une autonomie intérieure administrative. Juridiquement, c'était donc un Etat à demi souverain.

³ Par le traité de Kutchuk Kainardji en 1774, la Turquie avait reconnu à la Russie le privilège de la protection des chrétiens-orthodoxes dans l'Empire ottoman, ce qui assurait à cette dernière une large possibilité d'intervenir efficacement dans les affaires intérieures de la Turquie, sous le prétexte de protéger les chrétiens-orthodoxes.

⁴ *Zujovitch, Mladen : Le pouvoir constituant dans les Constitutions serbes.* Thèse. Paris 1928. « La création de l'Etat et l'élaboration d'une constitution sont restées à l'état de tentative. »

Le Hatti-Chérif conférait l'exercice de l'autorité publique en Serbie au Prince Miloche, le créant, en même temps, par un Firman impérial, prince héréditaire avec succession héréditaire pour la famille Obrénovitch. Miloche avait l'obligation d'organiser une Assemblée de notables et un Sénat, ce qu'il n'aimait pas. Comme Kara-George, il ne voulait partager le pouvoir avec personne et temporisa quant à l'organisation de ces deux organes.

La situation juridique de la Principauté serbe peut être comparée à celle d'un Etat membre d'un Etat fédéral, avec la différence que cette situation lui était imposée, ce qui n'était pas le cas pour les Etats faisant partie d'une fédération.

Le prince Miloche, en retardant l'organisation d'une Assemblée de notables et celle d'un Sénat, organes prévus par le Hatti-Chérif, provoqua un véritable soulèvement du peuple contre lui, ce qui l'obligea à convoquer l'Assemblée nationale. Il s'engagea solennellement à octroyer une Constitution. Cette *Constitution de la Principauté serbe*, connue sous le nom de *Sretenjski Ustav de 1835*, organise la Serbie en une Principauté indivisible avec un Gouvernement indépendant « en vertu de la reconnaissance du Sultan Mahmoud II et de l'Empereur Nicolas I^{er} ». La séparation des pouvoirs était instituée selon la théorie moderne : législatif, exécutif et judiciaire. Il est intéressant de noter que l'article 81 prévoyait « que personne ne peut être distrait de son juge naturel », principe que l'on trouve dans la Constitution suisse de 1874, article 58. L'Assemblée Nationale fut composée de deux Chambres : la Chambre Haute (Soviet) et la Chambre Basse (Narodna Skupstina). Le système bicaméral était ainsi institué.

Prétendant que la Constitution de la Principauté (*Sretenjski Ustav*) n'était pas conforme au Hatti-Chérif de 1830, la Porte l'annula et la remplaça en décembre 1838 par la *Constitution organique de la Principauté de Serbie*. Cette Constitution disposait que les membres du Sénat (Soviet) ne pouvaient être destitués sans l'avis préalable du Sultan, ce qui signifiait que les membres du Sénat, nommés par le prince Miloche ne dépendaient plus de lui mais de la Porte. C'était, en fait, une grave atteinte à l'autorité du Prince Miloche et à l'autonomie de la Principauté. Par cette Constitution, tout le gouvernement de la Serbie fut conféré au Sénat où les Sovietniques ne dépendaient plus de Miloche, mais du Sultan ; fait important : la Narodna Skupstina, cette institution traditionnelle du droit public serbe, n'était même pas mentionnée, ce qui provoqua le mécontentement du prince Miloche. Pour lui, la Narodna Skupstina était un organe indispensable pour contrebalancer le pouvoir du Sénat (Soviet). Ne voulant pas accepter cette Constitution octroyée par le Sultan, le prince Miloche abdiqua en juin 1839 en faveur de son fils Milan, qui mourut après avoir régné un mois. Son frère cadet Michel lui succéda. Il fut obligé, à son tour, de quitter le pays et le prince Alexandre Kara-Georgévitch, fils de Kara-George, fut élu en 1842.

La période de 1838 à 1859 est connue sous le nom de *Régime des défenseurs de la Constitution de 1838* (Ustavobranitelji) octroyée par le Sultan, qui assurait tout le pouvoir aux sovietsniks.

La Skupstina convoquée en 1858 destitua le prince Alexandre Kara-Georgévitch et restaura le prince Miloche Obrénovitch et la dynastie des Obrénovitch. Après la mort du prince Miloche en 1860, son fils le prince Michel lui succéda. Il fut assassiné le 29 mai 1868 à Toptchider près de Belgrade, au moment où sa popularité était très grande.

La Grande Assemblée Nationale (Velika Narodna Skupstina) seule compétente pour élire le prince, proclama Milan Obrénovitch prince de Serbie, et procéda à l'élection des Régents, car le prince Milan était mineur et vivait à Paris.

Le 29 juin 1869 une nouvelle Constitution fut promulguée ; connue sous le nom de *Constitution des Régents*, elle avait les caractéristiques suivantes.

C'était la première Constitution élaborée, votée et promulguée sans aucune intervention étrangère, donc faite par les Serbes eux-mêmes. La Serbie était devenue une monarchie constitutionnelle où le pouvoir législatif était exercé par le prince et les représentants du peuple. Il n'y avait qu'une seule Chambre, la Narodna Skupstina, avec des députés élus par le peuple et des députés nommés par le Gouvernement ; la révision totale ou partielle de la Constitution était de la compétence d'une Grande Assemblée Nationale (Velika Narodna Skupstina) et du Prince, dont le consentement était nécessaire.

Sur la base d'un compromis entre les partis politiques et le roi Milan Obrénovitch, une *nouvelle Constitution fut promulguée le 22 décembre 1888* avec les caractéristiques ci-après.

Elle consacrait la souveraineté nationale. « La nation serbe est souveraine. » Puis venait la fameuse formule du parti radical : « La nation est la source et l'embouchure de tout pouvoir »⁵. Elle consacrait l'omnipotence de l'Assemblée Nationale (Narodna Skupstina). La décision de révision de la Constitution appartenait à la Grande Assemblée Nationale (Velika Narodna Skupstina) et au Roi, qui devait la sanctionner. Il n'y avait qu'une seule Chambre.

Après la promulgation de la nouvelle Constitution, le Roi Milan abdiqua, en 1889, au profit de son fils mineur Alexandre, et quitta le pays, laissant le pouvoir aux Régents. Son fils, le Roi Alexandre I^{er}, se débarrassa des Régents par le coup d'Etat du 23 janvier 1894. Suspendant arbitrairement la Constitution de 1888, il remit en vigueur, par un décret, la Constitution de 1869, pour la faire disparaître à son tour en

⁵ Des dispositions semblables sinon identiques se trouvent dans la Constitution de la R.F.P. de Yougoslavie du 31 janvier 1946 article 6, « tout pouvoir émane du peuple et appartient au peuple » et dans l'article 2 de la Loi constitutionnelle du 13 janvier 1953 : « tout pouvoir appartient au peuple travailleur », et non pas au peuple tout entier.

1901 et en octroyer une nouvelle le 6 avril 1901. Après la promulgation de cette Constitution, les événements se précipitent, et le 29 mai 1903, le Roi Alexandre Obrénovitch et la Reine Dragua sont assassinés à Belgrade par des conjurés politico-militaires. Le Gouvernement provisoire décréta la mise en vigueur de la Constitution du 6 avril 1901, suspendue par le Roi Alexandre en mars 1903. Les Chambres dissoutes par le Roi le 24 mars 1903, furent convoquées pour le 2 juin 1903. Elles décidèrent la remise en vigueur de la Constitution du 22 décembre 1888. Le nouveau Roi fut le Prince Pierre Kara-Georgévitch, petit-fils de Kara-George, qui, au moment de son élection, vivait en émigré à Genève.

La Constitution de 1903 fut promulguée le 5 juin. C'était la Constitution de 1888 remaniée. Le nouveau Roi n'arriva que le 12 juin 1903 à Belgrade. A cette date, et dès son arrivée, le Roi prêta serment de fidélité à la Constitution, élaborée et votée par les représentants du peuple sans aucune intervention de sa part. Cette Constitution se caractérise par un affaiblissement sensible du pouvoir royal et par un renforcement de la puissance du Parlement, où le rôle du Roi, chef de l'Etat, est très effacé ⁶. Ainsi, par la Constitution de 1903, la Serbie inaugura un régime de monarchie vraiment constitutionnelle et parlementaire, où le roi règne mais ne gouverne pas ⁷.

La Serbie avait dû parcourir un long chemin plein d'obstacles occultes ou visibles, pour se donner enfin une Constitution comme celle de 1903. Cela avait duré exactement cent ans. La Constitution de 1903 fut le couronnement de la lutte du peuple serbe pour un régime constitutionnel et parlementaire. Elle instaura une souveraineté nationale complète à la place de la souveraineté partagée avec le prince.

Depuis l'avènement au trône du Roi Pierre I^{er} Kara-Georgévitch en 1903, la Serbie a connu une ère de liberté politique et économique absolue et de prospérité remarquable dans tous les domaines de la vie politique, économique et sociale. Sa popularité était très grande et son autorité de Roi constitutionnel incontestable. L'unité du peuple serbe était très forte et sa volonté ferme ; les deux guerres balkaniques, de 1912 et de 1913, victorieusement terminées, l'ont manifestement confirmé.

La guerre de 1914 à 1918 demandait à ce peuple, libre et fier de ses institutions vraiment démocratiques, un effort nouveau. Dans ces cir-

⁶ Zujovitch, Mladen. *Op. cit.*, p. 275. « Dans le nouvel état de choses le pouvoir royal a presque disparu. La Constitution de 1888 permettait au roi de jouer un rôle négatif (de temporiser avec les majorités parlementaires trop entreprenantes) mais avec la Constitution de 1903 on a admis chez nous que le roi ne doit même pas exercer ce rôle négatif et qu'un vrai roi constitutionnel doit être complètement passif. » (Prof. Dr. Slobodan Yovanovitch, cité par M. Zujovitch.)

⁷ *Srpske Novine 7 novembre 1917. No 133. Belgrade.* (Journal officiel du royaume de Serbie.) Dans une interview accordée au journaliste américain E. Marshal, le roi Pierre I^{er} de Serbie a dit notamment : « Comme j'ai passé presque toute ma vie dans une république, je suis content de n'être rien d'autre qu'un Président de la République couronné ; ce rôle du Président de la République m'est beaucoup plus cher que ma couronne. »

constances, il a démontré, une fois de plus, sa vitalité, en battant par deux fois l'armée de l'Autriche-Hongrie, en 1914, seul et avec ses propres moyens.

Sous l'attaque concentrée des armées allemande, austro-hongroise et bulgare, le peuple serbe a vécu son calvaire en 1915. Son armée fit une retraite devenue célèbre à travers les montagnes albanaises inhospitalières où la perle du peuple serbe, sa jeunesse, fut sacrifiée, décimée par la famine et les maladies. Les survivants trouvèrent presque tous la mort dans l'Île de Vido, près de Corfou, et leur tombe commune fut la mer ⁸. Le monument invisible aux héros inconnus est le poème du jeune poète serbe Milutin Boyitch, devenu sacré pour tous les Serbes, « Plava Grobnica » (La tombe bleue).

Cet effort surhumain fut couronné par la création du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, le 1^{er} décembre 1918. Ici encore, le peuple serbe a prouvé sa maturité politique et très peu d'égoïsme, en abandonnant volontairement le nom de sa chère petite patrie au moment de sa plus grande gloire avec ses drapeaux admirés du monde entier, pour lui substituer un autre nom presque inconnu.

Le peuple de Serbie fit son entrée dans le nouvel Etat avec enthousiasme, croyant réaliser son rêve et fermement convaincu que les Serbes, Croates et Slovènes du territoire appartenant à l'Autriche-Hongrie avaient le même sentiment, que le nouvel Etat était bâti sur des fondements solides et durables. Hélas, ce ne fut pas le cas. Dès sa naissance, le nouvel Etat portait des germes de désagrégation. La faible majorité, qui vota la Constitution du 28 juin 1921, confirme nettement cette opinion.

2) *Le Royaume de Monténégro.*

L'indépendance de l'Etat monténégrin a été reconnue, en droit international, par l'article 26 du Traité de Berlin, en 1878. Royaume depuis 1910, d'une superficie de 14.180 km. carrés, avec 455.000 habitants, il n'a obtenu qu'en 1905 une Constitution, copie de la Constitution serbe de 1869.

Parallèlement avec l'affranchissement de la Serbie, fut affranchi le Monténégro. La Principauté n'a été établie que le 13 janvier 1852, à la mort du Prince-évêque Pierre II, à la fois poète, soldat et homme politique, par son neveu Prince Danilo, avec l'approbation du Tsar. Cependant, un lien de suzeraineté envers le Sultan fut maintenu jusqu'au Congrès de Berlin, en 1878, où le Monténégro a vu son indépendance consacrée.

Depuis 1905, c'était une monarchie constitutionnelle avec le Prince Nicolas Pétrovitch comme chef d'Etat. Celui-ci fut proclamé Prince et Seigneur du Monténégro, le 14 août 1860, après l'assassinat de son oncle le Prince Danilo, pour devenir Roi en 1910. Il y avait une Chambre

⁸ L'Île de Vido fut dénommée par les soldats serbes : « L'Île des morts ».

des Députés, comprenant 61 membres, exerçant le pouvoir législatif avec le Prince. La liberté politique était assurée par l'existence de la pluralité de partis politiques. Cependant, la vie constitutionnelle était, semble-t-il, plutôt formelle que réelle, puisque le Roi Nicolas est resté, jusqu'à la fin de son règne en 1918, un roi autocrate ⁹.

3) *La Province autonome de Croatie et Slavonie.*

Celle-ci avait une superficie de 42.621 m. carrés et 2.739.593 habitants.

Après la mort des derniers rois de la dynastie nationale, en 1089, la couronne croate fut offerte en 1102 au roi de Hongrie. L'union personnelle entre la Croatie et la Hongrie était ainsi créée ¹⁰. Les rapports mutuels entre les deux pays s'étaient progressivement transformés en union réelle. Dans le conflit entre la Hongrie et l'Autriche, en 1848, la Croatie s'est mise du côté de l'Autriche. En témoignage de reconnaissance, la Croatie fut séparée de la Hongrie pour devenir, avec la Slavonie et Fiume (Rijeka), pays de la couronne d'Autriche. Après la guerre contre la Prusse, en 1866, l'Autriche se réconcilia avec la Hongrie, en 1867, sur la base d'un Etat dualiste, et la Croatie fut de nouveau jointe à la Hongrie.

En 1868, se réalisait le *Nagodba* (Accord Hungaro-Croate) entre la Croatie et la Hongrie, qui assurait une certaine autonomie, plus large, à la Croatie. La Croatie (officiellement : Royaume de Croatie, Slavonie et Dalmatie) possède un Statut déterminé par le *Nagodba*. A la suite de cet Accord, la Croatie est, en face de la Hongrie, un « Regnum adnexum sed non subditum » (royaume adjoint, mais non soumis). Hongrie et Croatie, ensemble, forment les Pays de la Couronne de Saint-Etienne, où le « Royaume de Hongrie » dans un sens plus large est seul souverain ; cette souveraineté est limitée par son union avec l'Autriche (Accord Austro-Hongrois de 1867).

Le *Nagodba* assurait une certaine autonomie, plus large, à la Croatie. L'administration, les cultes, le commerce, l'enseignement et la justice furent de la compétence de la Croatie sur son territoire. Elle eut son propre Parlement (Sabor) à Zagreb. Un ministère pour la Croatie fut créé auprès du Gouvernement de Budapest, et la langue croate fut reconnue langue officielle sur le territoire de la Croatie. Le Sabor a

⁹ Verloop, C. M. *Le Royaume de Monténégro*. Paris 1911, p. 57. « Nulle part en Europe il n'est de régime plus autocratique que celui du Monténégro, malgré l'établissement, en 1905, d'une Constitution et d'une Chambre des Députés comprenant 61 membres, car les représentants du peuple n'étaient guère que les humbles serviteurs de la couronne. »

¹⁰ Horvatski, M. *La Constitution de Vidovdan* (28 juin 1921). Thèse. Grenoble. P. 39. « La Croatie dit M. Léger dans l'*Histoire de l'Autriche-Hongrie*, p. 74, se trouve dès lors, vis-à-vis de la Hongrie, dans le même rapport où la Hongrie elle-même fut plus tard vis-à-vis de l'Autriche. »

délégué 40 députés à la Chambre hongroise des Députés à Budapest et 3 virilistes à la Chambre hongroise des Magnats. Au point de vue juridique, c'était une union réelle caractérisée par l'existence d'un monarque commun et de deux territoires distincts. Au point de vue politique, la Croatie était province de la Hongrie avec une large autonomie pour certaines affaires d'Etat ¹¹. Le Ban, nommé par le Roi sur la proposition du Président du Conseil des Ministres hongrois, était le chef du Gouvernement autonome dit « Gouvernement royal de Croatie, Slavonie et Dalmatie » ayant son siège à Zagreb. Il est vrai que le Ban était responsable formellement devant la Diète (Sabor), mais cela n'avait aucune importance car, nommé sur la proposition du Gouvernement de Budapest, il ne dépendait juridiquement que de lui. Il n'y avait qu'une seule Chambre composée de 45 Virilistes et 90 députés ¹².

La Ville de Fiume (Rijeka) avait un statut particulier, ce qui dérive, logiquement, de sa position de ville maritime, débouché et port de la partie hongroise de la Double Monarchie. Comme telle, elle formait une sorte de Ville libre ayant pour elle-même un statut de province directement soumise au Gouvernement central de Budapest. Le Gouvernement de Budapest était représenté à Fiume (Rijeka) par un Gouverneur, nommé par le Roi, sur la proposition du Président du Conseil hongrois. La ville possédait un Conseil municipal, un Comité administratif (Gouvernement local) et un Maire, comme chef de l'exécutif. C'était donc une Ville libre, ayant un statut de province autonome. Une situation analogue était celle de Trieste vis-à-vis de l'Autriche.

4) *La Voïvodine.*

Avec 1.380.413 habitants et 19.602 km. carrés, faisait partie de la Hongrie, car la reconnaissance par l'Autriche, en 1848, de l'autonomie administrative de la province de Voïvodine fut supprimée. Ses députés siégèrent au Parlement de Budapest.

5) *La Slovénie.*

Avec 1.056.464 habitants et 16.197 km. carrés, elle n'avait aucune autonomie politique et faisait partie de l'Autriche. Ses députés siégèrent au Parlement autrichien à Vienne. L'élément ethnique slovène vit disséminé dans quatre provinces autrichiennes : la Carniole (Kranjska), la Styrie (Stajerska) la Carinthie (Koruska), les provinces unies de Goerz et Gradisca (Goritzza et Gradiska) et partiellement le

¹¹ *Horvatski, M. Op. cit., p. 40.* « Au point de vue politique, l'Etat croate n'était qu'une province de la couronne de Saint-Etienne sous l'influence complète des hommes politiques de Budapest. »

¹² Virilistes, personnes qui siégeaient à la Diète (Sabor) en vertu d'un droit de naissance ou en vertu de la situation qu'elles occupaient dans l'Etat.

Littoral autrichien (Oester. Küstenland-Istrie). Ses frontières du côté de la Vénétie julienne (Görz et Gradisca, Littoral autrichien avant 1914) ont de nouveau été modifiées par le Traité de paix de 1946.

6) *La Dalmatie.*

Avec 621.429 habitants et 12.723 km. carrés, faisait partie de la couronne d'Autriche. Elle avait une autonomie provinciale, toutefois beaucoup plus restreinte que l'autonomie de la Croatie, qui était fondée sur un Accord spécial. La Diète provinciale du Royaume de Dalmatie siégeait à Zara (Zadar). La Dalmatie était représentée au Parlement de Vienne (Reichsrat) par 11 députés, élus directement par le peuple et non par la délégation de la Diète provinciale. La Dalmatie n'avait donc aucun rapport politique avec la Croatie.

7) *La Bosnie-et-Herzégovine.*

Avec 1.889.929 habitants et 51.199 kilomètres carrés, formait une province de l'Empire d'Autriche et du Royaume de Hongrie au moment de la création de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes.

L'Etat bosniaque a perdu son indépendance en 1463, passant sous la domination turque.

Par une décision du Congrès de Berlin de 1878, les provinces de Bosnie et d'Herzégovine furent mises sous la tutelle de l'Autriche-Hongrie « pour rétablir l'ordre durable, que la Turquie n'était pas en mesure d'assurer »¹³.

Le régime austro-hongrois y fut en vigueur exactement quarante ans. Jusqu'en 1908, c'était un territoire occupé et administré par l'Autriche-Hongrie, mais appartenant juridiquement à la Turquie. Depuis cette année, la Bosnie et l'Herzégovine furent purement et simplement annexées par un acte unilatéral de l'occupant, et devinrent des provinces austro-hongroises faisant partie intégrante de l'Autriche-Hongrie. Or, elles n'appartenaient ni à l'Autriche ni à la Hongrie, mais à la Double Monarchie dans son ensemble.

En vertu d'une ordonnance impériale du 16 septembre 1878, la direction de l'administration des deux provinces fut confiée au ministère commun de Vienne et, en 1879, un Gouvernement du pays fut institué pour l'administration, la justice et les finances. Le chef du Gouvernement, comme du reste le Gouvernement lui-même, étaient soumis à l'autorité directe du ministère commun. En outre, entre les deux provinces et l'Autriche-Hongrie, fut établie l'union douanière.

¹³ Bogdanovitch, Dimitryé : *La Bosnie et Herzégovine*. Thèse. Montpellier, 1930, p. 163, cite Brunswick « Le traité de Berlin » p. 101 art. XXV « Les provinces de Bosnie et de l'Herzégovine seront occupées et administrées par l'Autriche-Hongrie ».

L'annexion pure et simple de la Bosnie et Herzégovine, proclamée le 7 octobre 1908, provoqua « l'étonnement » des Puissances signataires du Traité de Berlin et le mécontentement de la Serbie.

Le 18 février 1910, une loi constitutionnelle fut promulguée établissant le Sabor (Diète) composé de Virilistes et de députés élus selon un système électoral qui reposait sur la division confessionnelle. Les projets de lois soumis au Sabor ne pouvaient obtenir la sanction du souverain sans l'approbation des deux Etats (autrichien et hongrois) et le Gouvernement n'était que le mandataire du Gouvernement austro-hongrois, puisqu'il n'était pas responsable devant le Sabor.

Telle était, en général, la situation politique de ces pays, au moment où éclata la Grande Guerre de 1914. Nous pouvons dire que seule la Serbie se présenta, le jour de l'unification et de la création du nouvel Etat, le 1^{er} décembre 1918, comme un Etat ayant une évolution politique et constitutionnelle remarquablement développée, avec des institutions vraiment démocratiques et une liberté absolue en matière politique et économique.

II

Origine juridique du Royaume de Yougoslavie ¹⁴

Au commencement de la Grande Guerre de 1914-1918, il y eut, en Serbie, un mouvement demandant que le Gouvernement serbe concrétise d'une manière officielle dans les buts de guerre l'unification des Serbes, Croates et Slovènes en un seul Etat. La conséquence de cette intervention, fut la déclaration du Gouvernement serbe donnée à Nich (capitale provisoire de la Serbie pendant la guerre) le 7 décembre 1914. Dans cette déclaration nous trouvons ceci : « Dans ces moments fatidiques, le Gouvernement royal considère surtout comme son premier et absolu devoir d'assurer une heureuse issue à cette grande lutte, qui, dès son commencement, s'est développée dans le sens d'une guerre pour l'unification des Serbes, Croates et Slovènes ». C'était donc un engagement solennel, de la part de la Serbie, de mener la lutte jusqu'à l'unification des Serbes, Croates et Slovènes en un seul Etat.

¹⁴ Les frontières du nouveau Royaume des Serbes, Croates et Slovènes furent fixées par les traités de paix suivants. L'article 27 du traité de Saint-Germain de 1919, conclu entre les Alliés et l'Autriche, fixe les frontières entre celle-ci et le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes ; le traité de Neuilly de 1919 fixe les frontières avec la Bulgarie ; le traité de Trianon de 1920 fixe les frontières avec la Hongrie et celui de Rapallo de 1920 avec l'Italie.

Un peu plus tard, se créait à Londres, le 15 mai 1915, sous le nom de Comité Yougoslave, un comité d'action d'hommes politiques slaves du territoire appartenant à l'Autriche-Hongrie et revendiquant l'union avec la Serbie.

Le 20 juillet 1917, la Déclaration de Corfou fut signée par le Gouvernement serbe et les représentants du Comité yougoslave de Londres. Cette Déclaration contenait un programme, qui fut, plus tard, la base de la Constitution de Vidovdan (28 juin 1921). Il prévoyait que le nouvel Etat serait le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, respectant le régime constitutionnel, démocratique et parlementaire et la Dynastie Kara-Georgévitch.

En Croatie, le Sabor (Diète), dans l'adresse au nouveau souverain Charles Ier et IV, le 9 mars 1917, a fait la Déclaration suivante : « Notre peuple tout entier, sans distinction de religion et de nom, comme unité ethnique et de sang et de langue, par les tendances démocratiques de tout son être, a nourri en son âme des vœux chaleureux pour son unification. Ceci exprime les vœux des Yougoslaves de Hongrie ».

Au Parlement autrichien, le 30 mai 1917, on lut une Déclaration du député représentant du peuple slovène, Mgr Anton Korosec, où il affirme la volonté de son club de participer à la création d'un organisme indépendant et démocratique, libre de la domination de toute nation étrangère, sur le territoire de la monarchie où vivent les Slovènes, Croates et Serbes, « sous le sceptre de la Dynastie des Habsbourg » ¹⁵.

¹⁵ La déclaration de Mgr Anton Korosec au Parlement autrichien du 30 mai 1917 et la proclamation de l'indépendance des provinces de Croatie, Slavonie, Slovénie, Dalmatie, Bosnie et Herzégovine par le Comité National de Zagreb, du 29 octobre 1918, sont les indices que l'idée d'un trialisme austro-slavo-hongrois, remplaçant l'ancien dualisme austro-hongrois, avait des partisans parmi les hommes politiques slaves de l'Autriche-Hongrie. Cette idée fut, par la suite, dépassée par les événements découlant de la guerre de 1914-1918.

Or, il existait, avant la guerre de 1914-1918, en Autriche-Hongrie, un mouvement favorable à la création d'une troisième unité étatique dans la Double Monarchie, pour la transformer en une Monarchie Austro-Slavo-Hongroise sous le sceptre de la Dynastie des Habsbourg. Il semble que l'archiduc héritier François-Ferdinand, assassiné à Sarajévo le 28 juin 1914 par un étudiant bosniaque de dix-huit ans, Gavrilo Principe, ait été gagné à cette idée. L'assassinat de l'archiduc héritier provoqua une tension extrême entre l'Autriche-Hongrie et la Serbie. Aussitôt, le Gouvernement austro-hongrois accusa le Gouvernement serbe de complicité. Le Cabinet austro-hongrois élabora un ultimatum aux prétentions insolites provoquant, dans presque tous les pays du monde, un sentiment de surprise indignée. Remis le 23 juillet à Belgrade, il donnait au Gouvernement serbe un délai de quarante-huit heures. La réponse du Gouvernement serbe fit preuve d'une parfaite dignité et d'un réel esprit de conciliation. Elle donnait satisfaction à toutes les exigences formulées, sauf en ce qui concernait la participation autrichienne à une enquête sur le territoire de la Serbie. Cela n'empêcha pas le Gouvernement austro-hongrois de se déclarer insatisfait, et l'armée austro-hongroise attaqua la Serbie. Ce fut le prétexte de la première guerre mondiale, mais dans tous les cas, ce n'en fut pas l'origine, car bien d'autres causes ont contribué à la provoquer.

Le 29 octobre 1918, ce fut la proclamation de l'indépendance des provinces de Croatie, Slavonie, Slovénie, Dalmatie, Bosnie et Herzégovine, par le Comité National de Zagreb. Ce même Comité, dans sa séance solennelle du 23 novembre 1918, proclama l'union de l'Etat Slovène, Croate et Serbe du territoire de l'ancienne Monarchie d'Autriche et Royaume de Hongrie, avec le Royaume de Serbie et le Royaume de Monténégro en un seul Etat de tous les Serbes, Croates et Slovènes.

Le 25 novembre 1918, le Comité National de Voïvodine a proclamé l'union pure et simple avec la Serbie.

Le 26 novembre 1918, la Skupstina de Podgoritza (Monténégro) a voté une résolution, où l'on constate : « que la Dynastie et le Roi Nicolas Ier sont détrônés et que le Monténégro fait partie intégrante de la Serbie ».

Le 1^{er} décembre 1918, fut signé à Belgrade le Pacte d'Union des Serbes, Croates et Slovènes en un seul Etat.

Il est tout à fait clair et incontestable que tout le monde était pour l'unification en un Etat indépendant. Mais un différend grave existait sur la question de l'organisation de l'Etat : fédéralisme ou centralisme ?

III

La vie constitutionnelle dans le Royaume de Yougoslavie

Le premier Gouvernement yougoslave fut constitué le 29 décembre 1918, sous la présidence de M. Stoyan Protitch, un des leaders du parti radical serbe qui, personnellement, était pour la décentralisation tendant au fédéralisme.

L'Assemblée nationale provisoire commença à siéger le 16 mars 1919. La nouvelle loi électorale pour la Constituante fut promulguée le 3 septembre 1920 et, après des élections indiscutablement libres, l'Assemblée constituante fut ouverte le 28 novembre 1920 ¹⁶.

16 Vingt-deux partis politiques ont pris part aux élections et ont ainsi été représentés à l'Assemblée Constituante : Démocrate (Coalition serbo-croate) avec 92 députés ; Radical (Nicola Pachitch) 91 ; Paysan républicain croate (Stjepan Raditch) 50 ; Communiste 58 ; Paysan (Coalition serbo-slovène) 39 ; Club yougoslave slovène (Dr Anton Korochétz) 27 ; Musulman yougoslave (Bosnie et Herzégovine, Dr Spaho) 24 ; Social démocrate 10 ; Club populaire croate 7 ; National turc 8 ; Union croate 4 ; Républicain 3 ; Croate de Prava 2 ; Socialiste national 2 ; Dr Troumbitch (Dalmatie) 1 ; et Libéral 1. Les autres partis : National serbe, Combattants, Région de Prékomurska, Tchèque, Musulman indépendant et Musulman national, n'ayant pas obtenu le nombre de voix nécessaire, n'étaient point représentés à l'Assemblée Constituante.

Cette pluralité des partis politiques prouve, incontestablement, la structure politique libérale du pays.

Jusqu'à la promulgation de la nouvelle Constitution de Vidovdan, le 28 juin 1921, on appliqua provisoirement la Constitution serbe de 1903.

Pour la nouvelle Constitution, il y avait plusieurs projets, mais deux seulement méritent notre attention : le projet de M. Stoyan Protitch, préconisant l'organisation de l'Etat sur la base d'une large décentralisation avec le caractère d'une fédération ; et le projet du Gouvernement, qui, contraire au fédéralisme, proposait l'organisation de l'Etat sur la base centraliste, unitaire, avec création de grands départements, pourvus d'une large autonomie.

Comment expliquer ces deux thèses ? L'une demande et défend l'organisation de l'Etat à base fédéraliste ; l'autre préconise une organisation unitaire. D'où provient la crainte du centralisme et, réciproquement, celle du fédéralisme ?

Les Serbes de Serbie, après avoir longuement lutté contre le particularisme existant sous la domination turque et pendant la lutte pour l'indépendance, sont devenus centralistes sans compromis, et en conséquence ennemis acharnés du fédéralisme. Ils ont vu dans ce dernier la source du mal éprouvé au cours de leur lutte pour l'indépendance et, pour eux, un fédéraliste n'était rien d'autre qu'un séparatiste, voire même un antiétatiste, et plus encore un traître ou un ignorant en matière politique.

Par contre, les députés qui représentaient les territoires appartenant à l'ancien Empire d'Autriche ou au Royaume de Hongrie, vivant dans un pays où le pouvoir était centralisé depuis des siècles à Vienne ou à Budapest, ont craint une nouvelle hégémonie, cette fois-ci de Belgrade et des Serbes de Serbie, si le nouvel Etat était unitaire. Pour cette raison, ils ont soutenu, spécialement les Croates, l'organisation fédérale du nouvel Etat ¹⁷.

La Constitution présentée par le Gouvernement fut approuvée le 28 juin 1921 par 223 voix contre 35 des députés présents. Or, sur 419 députés, que comptait en tout l'Assemblée constituante, 223 ont voté pour la Constitution, 35 contre. Il y eut 161 abstentions. Ce qui signifie qu'en réalité il y eut 196 députés contre la Constitution. Il en résulte que la Constitution fut adoptée à une très faible majorité. La conséquence est facile à constater : l'organisation du nouvel Etat avait une base très précaire. Sa faiblesse devenue chronique empêcha le progrès et accéléra, dès la première épreuve, la désagrégation de l'Etat. Ce vice de naissance se fera sentir pendant toute l'existence du royaume de Yougoslavie, qui, après de nombreuses crises visibles et occultes, se disloqua à la première épreuve sérieuse, le 6 avril 1941.

¹⁷ La majorité des députés de nationalité serbe, représentant les territoires appartenant à l'ancien Empire d'Autriche ou au Royaume de Hongrie, ont voté pour la Constitution, donc pour la centralisation.

1) *La Constitution du 28 juin 1921 dite de « Vidovdan ».*

La Constitution de « Vidovdan » a les caractéristiques suivantes.

Elle introduit le système unicaméral, qui est traditionnel en droit public serbe, mais ne correspondait pas au nouvel Etat car il lui manquait l'homogénéité si nécessaire à un Etat unitaire.

Le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes est une monarchie constitutionnelle, parlementaire et héréditaire.

Il y avait une nette séparation des pouvoirs : le législatif, exercé conjointement par l'Assemblée nationale et le Roi ; l'exécutif, appartenant au Roi, qui l'exerce par ses ministres doublement responsables, devant lui et devant le Parlement ; le judiciaire, exercé par des tribunaux indépendants qui n'étaient assujettis à aucune autorité, rendant la justice selon la loi et au nom du Roi.

Le pouvoir législatif est l'Assemblée nationale. Il n'y a qu'une seule Chambre. Les députés sont élus au suffrage universel, égal, direct et secret, selon le système proportionnel, qui assure la représentation des minorités. Pour le droit de vote actif, il fallait avoir 21 ans et pour le droit passif, 30 ans.

Les organes du pouvoir exécutif :

a) *Le Conseil des Ministres.* Sa responsabilité est collective : politique vis-à-vis du Roi et de l'Assemblée nationale ; civile, directe par rapport à l'Etat, indirecte par rapport aux particuliers ; pénale, sur accusation du Roi ou de l'Assemblée nationale pour les infractions à la Constitution ou aux lois du pays. Les Ministres sont nommés par le Roi sur la proposition du chef du Gouvernement.

b) *Le Conseil d'Etat (Drzavni Savet).* C'est un Tribunal administratif de l'Etat¹⁸. Les conseillers, au nombre de 16, sont nommés par le Roi sur la proposition du chef du Gouvernement. Ils sont inamovibles. Ils statuent sur les litiges administratifs entre les particuliers et l'autorité administrative, pour atteinte au droit.

c) *Le contrôle Principal (Glavna Kontrola).* Il a dans ses attributions : la vérification des comptes de l'Etat. Ses membres sont élus par l'Assemblée nationale sur une liste de candidats dressée par le Conseil d'Etat. Ils sont inamovibles. C'est le Tribunal suprême des comptes pour la vérification des comptes de l'Etat et le contrôle de l'exécution des budgets de l'Etat et des provinces.

¹⁸ Dans le droit public serbe jusqu'à 1869, le Conseil d'Etat fut nommé d'abord Synode, puis Soviet. Il disposait de trois pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire, avec collaboration du Prince. A la fin de cette période, il garda seulement le pouvoir législatif. Ensuite, il a perdu le pouvoir législatif, et est ainsi devenu un organe administratif ayant caractère consultatif et juridictionnel spécial.

Le pouvoir judiciaire, soit : la Cour de Cassation ; les tribunaux départementaux, les tribunaux d'arrondissement et la Cour d'Appel. Les juges sont nommés par le Roi. Ils sont inamovibles et ne peuvent être déplacés sans leur consentement. Les tribunaux militaires sont indépendants.

L'organisation administrative de l'Etat. La Constitution adoptant le système unitaire de l'Etat a prévu une décentralisation administrative assez large, assurant ainsi de réelles autonomies, satisfaisant autant que possible les fédéralistes et dissipant leur méfiance manifestée lors du vote de la Constitution. Cette décentralisation se marque dans l'institution de l'autonomie locale dont les affaires sont séparées des affaires de l'Etat.

Administrativement, l'Etat fut ainsi divisé :

La Région (Province) était la plus grande unité administrative, ayant ses propres organes : *Assemblée régionale* et *Comité régional* avec dans ses compétences : les finances, les travaux publics, l'économie, l'hygiène, les questions sociales, les communications.

Les arrondissements, avec les organes autonomes : *Assemblée d'arrondissement* et *Comité d'arrondissement*.

Les communes, comme organes autonomes avec compétences locales.

Les prescriptions sociales et économiques ont une large place dans la Constitution ¹⁹. La propriété privée est garantie. La liberté des conventions est garantie mais dans la mesure où elle n'est pas contraire aux intérêts généraux. L'Etat avait le droit et le devoir d'intervenir dans un esprit de justice dans les rapports économiques entre les particuliers, en vue d'écarter les conflits sociaux. Cette intervention avait pour but de protéger les plus faibles.

Pour protéger les institutions sociales, la Constitution prévoyait l'intervention de l'Etat : dans les questions d'hygiène ; pour la protection du mariage, avec le mariage religieux obligatoire et seul légal ; pour la protection de la classe ouvrière marquée dans les clauses suivantes : le travail est sous la protection de l'Etat, les femmes et les mineurs sont l'objet d'une protection spéciale ²⁰. Le droit de monopole appartient à l'Etat.

¹⁹ Mirkine-Guetzévitch, Boris : *Les Constitutions européennes*. Paris, 1951. Tome I, p. 132. « La Constitution de Weimar, la première chronologiquement, a ouvert la série des nouvelles Déclarations des Droits en réservant une large place aux droits sociaux. La Constitution du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes du 28 juin 1921 représente, peut-être, l'expression la plus avancée pour l'époque, de cette tendance. »

²⁰ Sur 30 conventions internationales du travail jusqu'à présent signées par la Yougoslavie, 25 sont signées par le Royaume de Yougoslavie et 5 par la R.F.P. de Yougoslavie.

L'expropriation n'est possible que dans les cas prévus par les lois et seulement moyennant une indemnité équitable.

La loi sur la réforme agraire était basée sur cette norme de la Constitution : « Les paysans et les cultivateurs qui travaillent la terre dans les mêmes conditions que les paysans, sont confirmés libres propriétaires des terres qu'ils détiennent, ils ne paient de ce chef aucune indemnité et seront inscrits au registre de la propriété foncière ²¹.

Droits et devoirs fondamentaux des citoyens. Ils ont également une large place dans la Constitution. L'égalité civile est consacrée ; la noblesse, les titres et autres privilèges de naissance ne sont pas reconnus ²².

La liberté individuelle, de réunion, d'association comme de conscience et de culte est garantie. La liberté de pensée et celle de la presse sont garanties. Aucune mesure préventive ne peut être prise pour empêcher la publication, la vente et la diffusion d'écrits et de journaux. La censure est prévue seulement en cas de guerre ou de mobilisation, ce qui est la règle généralement admise. Le renoncement à la nationalité est libre. Un citoyen ne peut être expulsé ni obligé de se fixer dans un endroit déterminé. Le secret de la correspondance est assuré. Les citoyens ont le droit de pétition. La pétition peut être adressée à toutes les autorités sans distinction.

La révision de la Constitution est prévue. Aux termes de l'article 125 de la Constitution, c'est l'Assemblée nationale et le Roi qui décident des modifications à apporter à la Constitution. La proposition ne peut en être faite que par l'Assemblée ou le Roi. Pour l'adoption de la révision il faut une majorité qualifiée, les trois cinquièmes du total des membres de l'Assemblée nationale ²³.

Au point de vue du droit constitutionnel, il est incontestable que la Constitution de « Vidovdan » contenait des normes qui garantissaient les libertés politiques, économiques et sociales. En conséquence, elle était démocratique et moderne. Mais elle avait un grave défaut : elle organisait l'Etat comme un Etat unitaire, ce qui ne correspondait pas aux aspirations d'une grande partie de la population, et ne tenait pas compte de cette vérité, que l'affinité ethnique n'est pas suffisante pour assurer l'unité du pays. La religion, la séparation séculaire, les mœurs, le passé historique sont des éléments qu'on ne peut ni ne doit négliger en organisant

²¹ Il s'agissait des paysans du territoire appartenant à l'Empire d'Autriche et du Royaume de Hongrie, car ce problème n'existait pas en Serbie.

²² Il s'agissait du territoire appartenant à l'Empire d'Autriche et du Royaume de Hongrie, car ce problème n'existait pas en Serbie.

²³ La Constitution serbe de 1903 prévoyait, pour la révision, une Assemblée nationale spéciale, une Grande Assemblée nationale ayant le double de députés de l'Assemblée ordinaire. C'était une mesure, à notre avis, très louable, car elle assure la stabilité de la loi fondamentale et la participation du peuple à la révision. Par contre, la Loi constitutionnelle du 13 janvier 1953 de la R.F.P. de Yougoslavie, prévoit pour la révision également une majorité de trois cinquièmes.

un pays. L'organisation du nouvel Etat sur une base fédérale s'imposait. Son nom même le présentait comme un Etat fédéral. En omettant cela, les auteurs de la Constitution de « Vidovdan » ont fait une faute, qui fut, sans doute, nous le savons aujourd'hui, irréparable.

2) *Le régime absolutiste du Roi Alexandre I^{er} Kara-Georgévitch.*

Par la Constitution de « Vidovdan », on a voulu donner au pays une organisation unitaire, pour accélérer l'unification, comme s'il était possible d'unifier un pays par un acte constitutionnel. Le système unitaire ne répondait pas aux aspirations d'une importante partie de la population, ni non plus à la réalité politique et historique. Au lieu de l'unité, on a réussi à créer dans le pays une atmosphère tellement tendue entre les partis politiques, que la vie parlementaire devint bientôt intolérable.

Depuis le vote de la Constitution, la lutte politique sans scrupule ni mesure a commencé. Elle devint bientôt sans compromis possible entre les antagonistes : unitaristes et fédéralistes.

Le parti paysan croate, avec son chef, le bouillant et explosif Stjepan Raditch, a pratiqué, dès la création de l'Etat, une politique d'abstention. Son plus grand ennemi politique était le chef du parti démocratique Svétozar Pribitchévitch, un homme très ambitieux, unitariste intransigeant et l'homme politique le plus écouté à Belgrade sur les questions concernant la politique à suivre dans le territoire appartenant, avant l'unification, à l'Empire d'Autriche et au Royaume de Hongrie, spécialement en ce qui concerne la Croatie.

Nous sommes convaincu que l'animosité personnelle de ces deux hommes politiques yougoslaves, a beaucoup contribué à créer et à élargir ensuite le fossé entre les Serbes et les Croates par une complète méfiance réciproque basée sur l'incompréhension mutuelle.

Soudain, en 1926, le parti paysan croate abandonna l'abstentionnisme et entra au Parlement, participant même à plusieurs gouvernements, pour rentrer de nouveau dans l'opposition, après une réconciliation spectaculaire entre Stjepan Raditch et Svétozar Pribitchévitch. Ces deux hommes, unis dans l'opposition, ont mené la lutte contre le gouvernement avec une brutalité et un langage jusqu'alors inconnus au Parlement de Yougoslavie et spécialement dans celui de Serbie. On a cherché à blesser le plus possible les adversaires, à abaisser l'autorité de l'Etat autant à l'intérieur du pays qu'à l'étranger, favorisant ainsi non l'unification mais la dislocation du pays.

L'atmosphère du Parlement devenait de plus en plus intolérable, et les esprits étaient tendus à l'extrême. Un député du parti radical, Punicha Ratchitch, surexcité et exaspéré par les attaques personnelles dirigées contre lui par le chef du parti paysan croate Stjepan Raditch, dans un langage violent et avec des arguments invérifiables, commit, le 20 juin 1928, pendant la séance, un crime atroce et très déplorable, tuant deux

et blessant trois députés croates parmi lesquels Stjepan Raditch, qui succomba à ses blessures quelques mois plus tard.

Dans cette situation difficile et malheureuse de la vie parlementaire, le Roi n'avait que deux solutions possibles : dissoudre le Parlement et ordonner de nouvelles élections, ce qui aurait été, à notre avis, une solution sage ; basée sur la Constitution, elle aurait pu être accueillie favorablement par les partis politiques. Ou bien dissoudre le Parlement, ignorer la Constitution et instaurer un régime absolutiste. Malheureusement pour lui, mais aussi pour le prestige du pays, le Roi, après avoir écouté les opinions de ses conseillers politiques et juridiques, choisit la solution anti-constitutionnelle et institua un régime absolutiste. A vrai dire, ce régime fut accepté très favorablement par le peuple, mais très défavorablement par les partis politiques et l'étranger, où une presse bien orchestrée proclama la naissance d'une dictature.

Le régime absolutiste fut introduit le 6 janvier 1929 par une Proclamation où le Roi disait notamment : « Il est arrivé une telle situation dans le pays, qu'il est impossible que j'aie des intermédiaires entre Moi et Mon peuple ».

Il est vrai qu'au point de vue constitutionnel, le Roi a introduit par la Proclamation du 6 janvier 1929 le régime absolutiste. Mais il est complètement faux de prétendre qu'il l'ait fait pour satisfaire ses ambitions personnelles ou pour assurer l'hégémonie aux Serbes de Serbie. La suppression du régime constitutionnel et parlementaire n'était pour lui qu'une mesure provisoire prise pour calmer les esprits et gagner du temps afin de trouver une solution qui pourrait satisfaire les frères devenus ennemis. C'est ce que prouve la Constitution que le Roi n'a pas tardé à octroyer, le 3 septembre 1931 ²⁴.

3) *La Constitution octroyée par le Roi le 3 septembre 1931.*

Le régime absolutiste prit fin le 3 septembre 1931. A cette date fut promulguée la Constitution octroyée par le Roi Alexandre I^{er}. Elle avait les caractéristiques suivantes.

L'Etat change de nom et devient le Royaume de Yougoslavie. C'était en réalité la confirmation formelle d'un état de fait, car ce nom était adopté et appliqué par tout le monde dans le pays et à l'étranger depuis la création du nouvel Etat et même avant.

Le Royaume de Yougoslavie est une monarchie héréditaire et constitutionnelle. Cela signifie que le pouvoir législatif est partagé entre le

²⁴ « *Les documents sur la Yougoslavie.* » Paris 1952, p. 27. Ostovic, P. D. dans son livre « *The truth about Yugoslavia* » (Roy publishers - New York), rapporte un dialogue entre le Roi Alexandre, à la veille de son départ pour la France en octobre 1934 et l'ami du Roi, le sculpteur Ivan Mestrovitch, où le Roi dit : « Je veux résoudre le problème serbo-croate avec Monsieur Matchek, dès mon retour de France. Je veux diviser le pays en deux unités : une unité serbe et l'autre croate. La Croatie aura son propre Parlement ».

Parlement et le Roi, indépendants l'un de l'autre, et que, pour l'établissement d'une loi, il faut un accord entre eux.

Le principe de la séparation des pouvoirs est reconnu. Le pouvoir législatif est exercé conjointement par le Roi et la Représentation nationale : Sénat et Assemblée nationale. Le pouvoir exécutif appartient au Roi, qui l'exerce par ses ministres responsables devant lui. Le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux, qui rendent leurs sentences et arrêts au nom du Roi et en vertu de la loi.

La Représentation nationale est composée de deux Chambres : le Sénat et l'Assemblée nationale, à égalité de droits.

L'initiative et la décision définitive de la révision appartiennent au Sénat et à l'Assemblée nationale.

L'Assemblée nationale comprend les députés élus au suffrage universel, égal et direct, mais l'électeur vote publiquement et personnellement en nommant son porteur de liste et son candidat d'arrondissement, ce qui est une innovation en droit constitutionnel yougoslave et une mesure absolument antidémocratique.

Au Sénat, les sénateurs sont désignés par un système mixte : une partie est élue par les collèges électoraux de Banovine (la plus grande unité administrative) et une autre partie, égale à la première en nombre, est nommée par le Roi.

Attributions des Chambres : le droit d'initiative, qui consiste à proposer une loi, et le droit d'amendement aux projets de loi. Le droit d'initiative n'est pas individuel mais collectif, car il faut que la proposition d'un député soit appuyée par écrit par le cinquième des membres du Sénat et de l'Assemblée nationale au minimum. En cas de désaccord, la loi proposée par une Chambre et repoussée par l'autre, peut devenir quand même loi, dans la session suivante, si le Roi lui donne sa sanction. Les Chambres règlent le budget, les impôts, les contributions et donnent leur approbation aux emprunts de l'Etat.

Le pouvoir exécutif appartient au Roi, qui l'exerce par ses Ministres. Les Ministres sont nommés et révoqués par le Roi. Ils sont civilement et pénalement responsables, sur accusation du Roi et de la Chambre nationale. Le Sénat n'a pas ce droit. Les Ministres, pris parmi les membres de la Représentation nationale ou en dehors d'elle, ne sont pas politiquement responsables devant le Parlement mais seulement devant le Roi, puisque la Constitution ne prévoit pas expressément le système parlementaire.

Le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux qui sont indépendants. Les juges sont nommés par le Roi sur la proposition du Ministre de la Justice.

En matière de division administrative du pays, les plus graves erreurs ont été commises au moment de la création de l'Etat et de l'élaboration de la Constitution du 28 juin 1921. Le système centraliste introduit par cette Constitution ne répondait pas, nous l'avons déjà dit, aux aspirations d'une grande partie de la population.

Le régime instauré en 1929 a voulu faire des concessions pour calmer les esprits. Il donna, par la loi du 3 octobre 1929, une nouvelle organisation administrative au pays, consacrée et complétée par la Constitution de 1931.

Cette nouvelle division administrative du pays était ainsi conçue :

Le pays était divisé en *Banovines (Provinces)*, unités administratives les plus importantes, ayant deux catégories d'autorités : celles de l'Etat et les autorités autonomes : *Le Conseil banovinal* et le *Comité banovinal*. Il y avait 9 Banovines : Drava, Sava, Vrbas, Littoral, Drina, Zéta, Danube, Morava et Vardar. Belgrade et ses environs formaient une unité administrative spéciale. En outre le pays était divisé en unités plus petites : *les arrondissements*, n'ayant que des autorités d'Etat, et *les communes*, corps parfaitement autonomes, administrés par les représentants locaux élus par le peuple ²⁵.

La Constitution consacre 17 articles aux droits individuels, ce qui prouve qu'une large place est accordée aux droits fondamentaux des citoyens.

Les prescriptions sociales et économiques ont également une place importante dans la Constitution, mais pas aussi large que dans celle de « Vidovdan ». Elles sont conçues dans des termes généraux laissant toute liberté au législateur, ce qui donne moins de garantie que si elles étaient inscrites avec plus de précision dans la Constitution même.

La Constitution formule les normes du mariage, de la famille et celles relatives aux enfants, à la propriété, à la liberté du travail, et, comme nouveauté, elle institue le Conseil économique.

Le Conseil économique est un corps consultatif qui « peut » être appelé par le gouvernement ou la Représentation nationale à donner des conseils et opinions d'experts dans les questions économiques et sociales. Il n'a donc qu'une voix consultative et facultative sans droit d'initiative. Par ses attributions et son rôle exclusivement consultatif, il est comparable au Conseil économique français qui lui aussi n'était qu'un organe exclusivement consultatif de l'Assemblée et du Gouvernement ²⁶.

La révision de la Constitution est prévue et l'initiative en appartient au Roi et à la Représentation nationale, avec une procédure différente. Lorsque la proposition de révision est acceptée, l'Assemblée nationale est dissoute et une nouvelle est convoquée dans le délai de quatre mois à dater du jour de l'adoption de la proposition. La nouvelle Assemblée aura à se prononcer sur la proposition de révision conjointement avec le Sénat. Ainsi, on recherche d'une manière indirecte l'opinion du corps électoral, marquant ainsi la séparation entre pouvoir constituant et pouvoir constitué, ce qui est une mesure très louable et démocratique.

²⁵ *The Times (London)* 10 octobre 1929. « Kingdom of Yugoslavia » Re-mapping the State. Governors appointed.

²⁶ *Prélot, Marcel : Précis de droit constitutionnel. Paris 1953, p. 573.*

4) *Le Décret de Régence sur la Banovine de Croatie, du 25 août 1939 et le Protocole de l'accord serbo-croate signé le 26 août 1939* ²⁷.

Pour aplanir les différends entre les Serbes et les Croates, le Protocole d'accord fut signé le 26 août 1939 entre le représentant légitime des Croates Dr Vlatko Matchek et le Président du Gouvernement yougoslave Dragicha Tzvetkovitch.

L'Accord serbo-croate formellement conclu par le Protocole d'accord du 26 août 1939, fut réalisé après la promulgation du Décret de Régence sur la création de la Banovine de Croatie, du 25 août 1939.

Si le Décret de Régence était un acte d'une portée capitale pour l'organisation de l'Etat et son développement ultérieur, l'Accord serbo-croate marque d'une manière heureuse et décisive un tournant dans les relations serbo-croates ; il assurait une collaboration d'importance vitale pour l'existence même du pays.

La promulgation du Décret avait pour but d'assurer la participation des Croates à la vie de l'Etat et, par ce moyen, de garantir les intérêts publics. Le but était atteint par le Décret. Les Croates, sortis de leur isolement volontaire, ont reconnu la Constitution du 3 septembre 1931. C'était incontestablement la garantie la plus sûre des intérêts publics.

Le Décret était-il un acte constitutionnel ou non ? Il semble que nous pouvons répondre affirmativement. L'article 116 de la Constitution autorise explicitement le Roi, en l'occurrence la Régence, à prendre des mesures appropriées « au cas où les intérêts publics sont mis en péril » et indépendamment des prescriptions constitutionnelles et légales.

Le Décret, conforme à l'article 116 de la Constitution, est un acte constitutionnel. Mais il reste boiteux jusqu'à confirmation par la Représentation nationale, comme cela est prévu dans l'article 116 alinéa 2. Par contre, juridiquement, il est parfaitement valable dès le jour de sa promulgation.

Selon l'article 82 de la Constitution, la Yougoslavie était divisée en 9 Banovines qui étaient des unités administratives autonomes. En tête de la Banovine était un Ban, nommé par le Roi sur la proposition du Ministre de l'intérieur (police). Il n'était donc qu'un haut fonctionnaire d'Etat. Les Banovines n'avaient pas le pouvoir d'édicter des lois, mais seulement des règlements ayant force de loi (art. 90). Or, l'organisation administrative de la Yougoslavie était caractérisée par la décentralisation du pouvoir exécutif, c'est-à-dire par le système de l'autonomie locale, mais le caractère unitaire de l'Etat était conservé.

²⁷ Nous avons obtenu le texte du Décret grâce aux « Informations constitutionnelles et parlementaires » No 5/6 du 30 septembre 1939, publiées par : Léopold Boissier, Secrétaire général de l'Union interparlementaire ; Boris Mirkine-Guetzévitch, Secrétaire général de l'Inst. int. de droit public et Adrien Robinet de Cléry, Secrétaire adjoint de l'Union interparlementaire.

Par la promulgation du Décret, un changement se produisait dans ce système, avec les effets suivants.

La Banovine de Sava et du Littoral et certaines parties des autres Banovines, font partie du territoire de la nouvelle Banovine de Croatie. Ceci réalise implicitement une révision tacite de l'article 82 de la Constitution.

Il y avait un élargissement sensible des compétences de la Banovine de Croatie et, en conséquence, son indépendance était plus grande à l'égard du pouvoir central.

L'organisation des autorités de la Banovine de Croatie est ainsi conçue :

Le pouvoir législatif est accordé à la Banovine et il est exercé en commun par le Roi et la Diète (Sabor). La Diète (Sabor), en remplacement du Conseil banovinal, est constituée par les représentants élus du peuple et jouissant de l'immunité. La Diète est convoquée par le Décret royal et siège à Zagreb. Le Roi a le droit limitatif de dissolution. Le décret de dissolution doit comprendre les prescriptions pour de nouvelles élections. Il est contresigné par le Ban.

Le pouvoir exécutif de la Banovine était exercé par le Roi, par l'entremise du Ban. Ainsi le Ban ne dépendait plus du Gouvernement central. Le Roi nomme et relève le Ban par un décret que contresigne le nouveau Ban, de même que tous les autres actes concernant la Croatie. Le Ban est responsable aussi bien devant le Roi que devant le Sabor. En conséquence, ce ne peut être qu'une personnalité jouissant de la confiance de cette Assemblée.

Le Ban prête serment de fidélité au Roi. Il était donc représentant du Roi et une sorte de Ministre Résident ou de Gouverneur.

Le pouvoir judiciaire est exercé dans la Banovine par les tribunaux. Les jugements et décisions sont pris et exécutés au nom du Roi, conformément à la loi.

La police de la totalité du territoire de la Banovine relève du Ban.

Les litiges administratifs sont de la compétence du tribunal administratif de Zagreb. Au cas où une décision du Ban ou de toute autre autorité de la Banovine porte atteinte aux lois de l'Etat ou de la Banovine au détriment des intérêts généraux de l'Etat, le Gouvernement central ne peut que présenter une plainte devant le tribunal administratif de Zagreb.

Un Tribunal constitutionnel était institué pour l'appréciation de la constitutionnalité des lois et des conflits de compétence entre l'Etat et la Banovine de Croatie.

Pour contrôler l'application des lois de l'Etat, le pouvoir central peut envoyer ses représentants sur le territoire de la Banovine, mais seulement avec l'approbation des organes banovinaux.

Pour conclure, nous pouvons dire ceci sur la Banovine de Croatie :

Par la promulgation du Décret portant création de la Banovine de Croatie, on est entré tacitement dans une période de révision de la Constitution de 1931 en ce qui concerne le principe unitaire de l'organisation de l'Etat.

Par la fusion de deux Banovines en une seule et l'amputation de plusieurs autres Banovines, le Décret a réalisé une révision constitutionnelle partielle (article 82) qui implique inévitablement la réorganisation territoriale des autres Banovines.

La nouvelle Banovine de Croatie a obtenu beaucoup plus d'autonomie et d'indépendance vis-à-vis du pouvoir central, mais, au point de vue du droit constitutionnel ce n'était pas un Etat, car les éléments nécessaires lui ont manqué. Cependant elle n'était pas non plus une unité administrative créée pour assurer la décentralisation du pouvoir. Elle avait une autonomie spéciale très large et très proche de la situation d'un Etat dans une fédération. Elle avait son propre territoire, mais les frontières n'étaient pas définitivement tracées ; elle avait son Parlement (Sabor), pouvoir législatif ; mais le pouvoir exécutif ne dépendait pas du Sabor mais du Roi ; elle avait son propre budget et son plan économique, mais elle n'avait pas de Constitution ni de drapeau ; et enfin, elle n'était pas traitée comme un Etat fédéré par le Décret, acte constitutif de la Banovine, et elle-même n'avait pas la prétention d'être considérée comme telle. Pourtant, il n'est pas possible de traiter la Banovine de Croatie comme une simple unité administrative ; elle avait des éléments, nous l'avons vu, qui la rapprochent sensiblement d'un Etat fédéré.

La création de la Banovine de Croatie était un pas très sérieux vers l'introduction en Yougoslavie du système fédéral dans l'organisation de l'Etat ; si on a hésité à le faire, c'était certainement à cause de la situation internationale qui ne permettait pas une réorganisation aussi vaste que la transformation d'un Etat unitaire en un Etat fédéral.

Le Décret sur la Banovine de Croatie fut accueilli avec grande satisfaction en Croatie et dans la plus grande partie de la Yougoslavie. En Serbie, et spécialement parmi les hommes politiques de Belgrade, il a provoqué une certaine crainte que l'unité du pays ne soit en cause ²⁸.

²⁸ A l'occasion de la visite du Prince Paul à Zagreb, le Ban de la nouvelle Banovine de Croatie a dit notamment : « Votre Altesse Royale, maintenant Vous quittez Zagreb après ce voyage triomphal qui est la preuve la plus évidente de la grande œuvre de Votre Altesse Royale, c'est-à-dire de la consolidation du Royaume de Yougoslavie ». *« L'Echo de Belgrade »*, du 18 janvier 1940.

IV

CONCLUSION

La Constitution de « Vidovdan » ne répondait pas aux aspirations d'une importante partie de la population, ce que prouve la manière dont elle fut donnée au pays. Votée et adoptée par une faible majorité, elle n'avait pas l'autorité qu'elle aurait dû avoir. Le système centraliste du nouvel Etat était la plus grave cause de conflit entre les Serbes et les Croates sur le plan politique. Il en est résulté l'instabilité politique du pays, provoquant des événements que personne ne voulait et qui ont abouti à la dissolution arbitraire du Parlement par le Roi, le 6 janvier 1929.

La Constitution de « Vidovdan » a duré trop peu de temps ; mais dans ce peu de temps, elle n'a donné que des résultats contraires à ce qu'on voulait et espérait d'elle, spécialement en ce qui concerne l'unification. Cela prouve qu'une Constitution qui ne tient pas compte des aspirations réelles du peuple pour lequel elle est faite, ne peut jamais réussir.

Avec la Constitution du 3 septembre 1931, on a voulu corriger l'erreur commise par celle de « Vidovdan » ; mais, de nouveau, au lieu d'une mesure radicale et appropriée, on s'est contenté de demi-mesures ; au lieu d'organiser le pays comme un Etat fédératif on a créé de grandes unités administratives avec une large autonomie, ce qui ne donna satisfaction à personne. Ainsi, d'une Constitution mal accueillie, comme celle de « Vidovdan », laquelle, à part son unitarisme, avait toutes les caractéristiques d'une Constitution moderne et démocratique assurant vraiment un régime constitutionnel et parlementaire, on est arrivé, avec la Constitution du 3 septembre 1931, à un système où le régime parlementaire n'existait pas et où l'exécutif avait la primauté sur le législatif, instaurant à la place d'une régime absolutiste le régime constitutionnel autoritaire ²⁹.

Dans la nouvelle situation créée par la Constitution du 3 septembre 1931, les anciens partis politiques n'avaient droit à aucune activité. Tout

²⁹ Le régime absolutiste fut instauré en Yougoslavie, comme nous le savons, le 6 janvier 1929.

de même ils gardèrent leur existence, occulte cette fois, et comme telle plus malsaine et dangereuse pour le pays. Il s'ensuivit que les anciens partis politiques commencèrent à saper le régime par des moyens appropriés, désarmant ceux qui espéraient encore le miracle qui aplanirait les divergences croissantes et assurerait l'unité et l'existence même du pays.

Dans cet état de chaos politique et de tension extrême des esprits, commence une action intense menée dans le pays et à l'étranger contre la sécurité de l'Etat. Les émigrés politiques, les Croates de Pavélitch ainsi que Svétozar Pribitchévitch et ses amis, ont fait tout leur possible pour nuire à l'autorité du Gouvernement, au prestige du pays et à son crédit. Pavélitch et ses complices organisèrent des attentats. Le couronnement de cette action subversive fut l'attentat commis à Marseille, le 9 octobre 1934, sur la personne du Roi Alexandre Kara-Georgévitch. Ce fut une lourde perte pour le pays et une atteinte grave à la sécurité mondiale.

Ni le Roi-enfant, ni les Régents n'avaient l'autorité et le prestige personnel du Roi Alexandre. En conséquence, la situation politique empira parallèlement à une aggravation de la situation mondiale.

Dans ces moments fatidiques pour l'Europe et le Monde, la Yougoslavie a vécu une crise politique très grave. Le Prince Paul Kara-Georgévitch, l'un des Régents, a fait tout son possible pour aplanir les différends entre les Serbes et les Croates et, dans ce but, le Décret de la Régence ordonna la création de la Banovine de Croatie, le 25 août 1939³⁰. Puis fut signé le Protocole d'accord serbo-croate, le 26 août 1939. C'était en réalité, comme nous l'avons vu, une révision tacite de la Constitution de 1931 et un pas très sérieux vers le fédéralisme³¹.

Malheureusement, il était trop tard, pour attendre des fruits de ce Protocole, acte politique d'une grande sagesse de la part du Prince Paul et de son Gouvernement.

Une fois le Protocole signé, le Gouvernement yougoslave a cherché à résoudre un autre problème également important : assurer la paix et la sécurité extérieures. Dans ce but, le Pacte entre la Yougoslavie et les

³⁰ « *Echo de Belgrade* » du 20 septembre 1939. Le professeur Tassitch, doyen de la Faculté de droit de Belgrade, dans son analyse du Décret sur la Banovine de Croatie, a dit notamment : « L'accord Tzvetkovitch-Matchek a résolu d'une façon légale, par un acte d'Etat, une des questions les plus importantes de notre politique intérieure. Les facteurs compétents ont fait preuve de sagesse. Deux actes ont résolu la question croate : l'un est un acte politique, l'accord ; l'autre un acte d'Etat, le Décret royal. Le Roi est devenu le Roi de la Banovine de Croatie... Il faut reconnaître que ce Décret n'a pas établi encore un système définitif au point de vue juridique et qu'il renferme certains éléments dynamiques ».

³¹ *Documents sur la Yougoslavie*, Paris, 1952, p. 20. Selon l'article de M. Tzvetkovitch, Président du Gouvernement yougoslave qui a signé le Protocole d'accord, concernant l'Accord serbo-croate, les clauses du Protocole prévoyaient : la formation d'un gouvernement de coalition ; la formation de la Banovine de Croatie et des préparatifs pour la réorganisation de l'Etat sur la base d'une fédération.

Puissances de l'Axe, fut signé le 25 mars 1941 à Vienne. Ce Pacte garantissait la neutralité de la Yougoslavie ³².

Le Pacte de Vienne était, à notre avis, réellement avantageux à la Yougoslavie, compte tenu de la situation dramatique, voire catastrophique, de l'Europe à ce moment-là ; ceux qui ont signé le Pacte ont prouvé beaucoup de réalisme et de sens de la responsabilité politique, qualités indispensables à un homme d'Etat. Dans ces jours tragiques, la Yougoslavie n'avait que deux possibilités : signer le Pacte et assurer ainsi, au moins pour un certain temps, la paix ; ou refuser le Pacte et exposer de cette manière, inévitablement, le pays à une aventure égale au suicide. En conséquence, la signature du Pacte du 25 mars 1941 était, semble-t-il, un acte de sagesse politique. Les événements ont prouvé que la Yougoslavie n'avait besoin de s'assurer la confiance de l'Axe que jusqu'au 22 juin 1941 ; après cette date, l'Allemagne, engagée contre l'U.R.S.S., n'avait plus les mêmes moyens de pression. A notre avis, la Yougoslavie, par une politique de prudence et d'accommodement semblable à celle de la Turquie, aurait certainement pu assurer sa neutralité, même jusqu'à la fin de la guerre ³³.

Mais ce qui est arrivé le 27 mars 1941, à notre avis, ne fut pas un soulèvement du peuple ou une révolution, mais une conspiration pure et simple contre l'Etat. Le renversement du régime des Régents, par un groupe très restreint d'officiers et d'hommes politiques, n'ayant pas le moindre sens des responsabilités, eut pour conséquence de jeter le pays dans le tourbillon de la guerre. Par leur acte irréfléchi, dirigé contre la

³² *Documents sur la Yougoslavie. Paris 1951, p. 34.* Le Pacte, cité par le Livre blanc allemand No 7, 1941, avait les clauses suivantes :

« a) Au moment où la Yougoslavie se joint au Pacte à Trois, le Gouvernement du Reich confirme sa décision de respecter dans tous les moments l'intégrité et la souveraineté du territoire yougoslave ; b) Le Gouvernement du Reich approuve l'accord conclu entre les gouvernements de l'Axe et le Gouvernement royal de Yougoslavie, aux termes duquel pendant toute la durée de cette guerre, les gouvernements des Puissances de l'Axe n'exigeront pas le passage ou le transport pour les unités de leurs armées sur le territoire yougoslave ; c) Les Gouvernements d'Italie et d'Allemagne n'exigeront de la Yougoslavie aucune aide (concours) militaire. »

³³ Nous sommes convaincu que l'Allemagne était sincère à l'égard de la Yougoslavie à Vienne et voici pourquoi : 1) L'Etat-major allemand a surestimé la force réelle de l'armée yougoslave et une fois décidé à attaquer l'U.R.S.S. il était de son intérêt d'éviter une action militaire contre la Yougoslavie, respectant le principe militaire bien connu, que pour la bataille décisive il faut lever la dernière sentinelle ; 2) Pour l'Allemagne en guerre, une Yougoslavie militairement forte, neutre, était un atout appréciable pour tenir l'Italie en échec au cas où celle-ci, à l'instar de son comportement dans la Grande-Guerre 1914-1918, chercherait à abandonner l'Axe, ce qui n'était pas impossible au moment où l'engagement de l'Allemagne contre l'U.R.S.S. se trouverait dans une impasse ; 3) Au point de vue économique (les exportations yougoslaves étaient à raison de 80 %, dirigées vers l'Allemagne depuis l'existence de la Yougoslavie) ; pour l'Allemagne, une Yougoslavie intacte était beaucoup plus utile qu'une Yougoslavie démembrée et en état de guerre civile.

sécurité de la Nation, commis avec la complicité directe de l'étranger, ils ont réussi à lancer le peuple, sans aucun scrupule, dans une situation catastrophique, qui s'ouvrit le 6 avril 1941 par une attaque foudroyante des Allemands, que secondaient les Bulgares, les Hongrois et les Italiens. Se jeter contre l'Allemagne au moment de sa plus grande puissance militaire, alors qu'elle avait à ses pieds l'Europe presque entière, sans un seul adversaire à sa taille, était un acte de folie ³⁴.

³⁴ *Documents sur la Yougoslavie. Paris, 1951, p. 32.* L'ancien attaché militaire américain de Yougoslavie, *M. Hamilton Fish Armstrong*, dans son livre « *Tito and Goliath* » The Macmillan Company, New York 1951, relate ainsi la situation en Yougoslavie au commencement de 1941 : « En mars 1941, la Yougoslavie était libre, mais isolée au milieu du flux des puissances de l'Axe. Les Etats-Unis étaient encore neutres ; cependant en janvier, un message d'encouragement fut envoyé, par l'intermédiaire du *colonel J. Donovan*, de la part du *Président Roosevelt*. Ce message cherchait à renforcer l'offre d'aide, offre semblable à celle déjà donnée par les Anglais, au cas où la situation du Prince Paul et de son Gouvernement serait désespérée et s'il décidait de se battre. Le 9 février, les Etats-Unis ont essayé de nouveau d'encourager un pays ami *se trouvant dans une situation géographique aussi particulière que la Yougoslavie*. Les promesses britanniques, en comparaison des constants succès militaires des Allemands, semblaient reportées à un avenir lointain. Les menaces de Hitler et de Mussolini, par contre, étaient concrètes et directes. De tous les côtés, le Prince Paul n'a pu voir que baïonnettes, avions et tanks s'accumulant ».

PREMIÈRE PARTIE

LA CONSTITUTION DU 31 JANVIER 1946

LIVRE PREMIER

La genèse de la République fédérative populaire de Yougoslavie

Du point de vue du droit constitutionnel, on distingue trois phases du développement de la constitutionnalité dans la République fédérative populaire de Yougoslavie :

La première phase englobe les événements déterminants pour la création de la République fédérative populaire de Yougoslavie. Elle fait l'objet de la première partie de notre étude. Cette phase est comprise, par les auteurs socialistes yougoslaves, comme celle de la réalisation du nouvel Etat sur la base de la destruction révolutionnaire du pouvoir et de l'organisation de l'ancien Etat bourgeois, parallèlement avec la naissance du pouvoir populaire et de la nouvelle organisation fédérative et démocratique de l'Etat. Elle commence le 6 avril 1941 et se termine par le vote et la promulgation de la Constitution du 31 janvier 1946.

La deuxième phase comprend la période de l'application de cette Constitution et de ses révisions tacites et successives. Elle se termine par le vote et la promulgation de la Loi constitutionnelle sur les fondements de l'organisation sociale et politique, ainsi que sur les organes fédéraux du pouvoir, du 13 janvier 1953. Cette phase est traitée par les auteurs socialistes yougoslaves de phase de la consolidation politique et organisationnelle du pouvoir populaire, de la nationalisation des moyens de production de base et de la reprise par l'Etat, soit par son appareil exécutif et administratif, d'un certain nombre de fonctions de l'administration sociale, spécialement dans l'économie. C'est donc la phase du socialisme étatique, considérée comme « historiquement nécessaire », ou du passage du capitalisme au socialisme.

La troisième phase, commence par le vote et la promulgation de la Loi constitutionnelle du 13 janvier 1953. C'est donc la phase actuelle de la constitutionnalité en Yougoslavie. Elle est considérée comme la phase de la réalisation du socialisme démocratique, ou selon Marx, de la première phase du communisme ¹.

Comme la deuxième et la troisième phases ne font, en réalité, qu'une seule et même période, nous les traiterons dans la deuxième partie de notre étude.

¹ *Lénine : L'Etat et la Révolution*. Ed. Petite Bibliothèque Lénine. Paris, 1933, p. 105.

CHAPITRE PREMIER

Le 6 avril 1941. L'attaque-surprise concentrée contre la Yougoslavie

Après le renversement de la Régence, le 27 mars 1941, par une conjuration politico-militaire et la prise du pouvoir par le Roi Pierre II Kara-Georgévitch, encore mineur, le pays tomba dans une situation complètement confuse. Après une courte explosion d'enthousiasme du peuple, qui trouvait là l'occasion de manifester son mécontentement de la signature du Pacte de Vienne du 25 mars 1941, et plus encore de protester contre la politique d'oppression et de force appliquée en Europe par Hitler, spécialement en Tchécoslovaquie et en France, pays amis, on se demanda quelle politique allait suivre le nouveau Gouvernement.

Le nouveau Gouvernement, sous la présidence du général Simovitch, déclara qu'il acceptait le Pacte de Vienne signé le 25 mars 1941. Il se solidarisa donc avec la politique de l'ancien Gouvernement des Régents, politique de conciliation avec les Puissances de l'Axe, qui fut, comme nous le savons, la cause directe du renversement de la Régence. Cela provoqua naturellement une confusion complète dans le peuple et même dans l'armée. Personne ne pouvait comprendre cette ambiguïté, ni le peuple, ni l'armée et encore moins les pays amis, spécialement l'Angleterre et les Etats-Unis.

Du 27 mars au 6 avril 1941, le Gouvernement du général Simovitch a perdu un temps très précieux en piétinant sur place, au lieu de préparer, au moins psychologiquement, le peuple à faire face au danger d'une guerre inévitable. Les efforts du gouvernement pour obtenir la confiance de la toute-puissante Allemagne et de son chef Hitler, restèrent sans résultat. D'un autre côté, le Gouvernement chercha à s'assurer une aide efficace de la part de l'Angleterre, de l'U.R.S.S. et des Etats-Unis. Le résultat, nullement meilleur que celui obtenu par le Gouvernement du Prince Paul, fut décourageant et décevant.

La conséquence de cette situation confuse et désespérée du pays, résultant de la politique incohérente de son Gouvernement, était la suivante :

a) Les attaques contre l'Allemagne de Hitler, par des éléments irresponsables, n'ont fait qu'augmenter la méfiance, ce qui accéléra l'action de Hitler contre la Yougoslavie, pour assurer son flanc droit avant le déclenchement de l'attaque contre l'U.R.S.S.

b) L'U.R.S.S. n'a rien fait d'autre que de signer un pacte de non-agression avec la Yougoslavie, laissant, tout de même, vacante la place de son ambassadeur à Belgrade ².

c) La mobilisation de l'armée yougoslave, proclamée tardivement, ne fut pas comprise par le peuple comme une préparation à entrer en guerre contre l'Allemagne. Personne n'en expliqua la vraie raison.

Dans ce chaos politique, psychologique et militaire, l'attaque concentrée du 6 avril 1941, par les armées allemandes, italiennes, hongroises et bulgares, fut une surprise totale. La mobilisation inachevée ; la concentration en cours d'exécution ; le pays en pleine réorganisation intérieure par suite de la mise en vigueur de l'Accord serbo-croate furent autant d'éléments qui ont grandement facilité la tâche de la coalition lancée contre la Yougoslavie, sans déclaration de guerre.

L'attaque, commencée le 6 avril, obtint les résultats voulus plus facilement que n'aurait pu l'espérer l'Etat-major allemand. Le 18 avril 1941, ce fut la capitulation de l'armée yougoslave minée par la propagande communiste contre la guerre, et la défection des Croates partisans de Pavélitch, que nous devons ajouter aux éléments mentionnés ci-dessus, pour donner une explication de la faible résistance de l'armée.

Par suite de la capitulation de l'armée, le pays fut occupé et démembré par une décision unilatérale de l'Allemagne, d'ailleurs, sans validité juridique au point de vue du droit international public, créant un désarroi complet. C'était, d'après les événements que nous connaissons, le commencement de la fin de la Yougoslavie, telle qu'elle existait depuis le 1^{er} décembre 1918.

Le Roi et le Gouvernement du général Simovitch quittèrent le pays en hâte, après avoir ordonné à l'armée de capituler.

² L'U.R.S.S. a signé le 5 avril 1941, donc à la veille de l'attaque contre la Yougoslavie, le pacte de non-agression à la place du traité d'assistance voulu par le Gouvernement du général Simovitch. Il est évident que ce pacte, si l'on tient compte de la situation géographique de ces deux pays, n'avait aucune valeur pratique. Pour la Yougoslavie, il était même très négatif. Le pacte n'a réussi qu'à aggraver la tension avec l'Allemagne et à exclure la possibilité, si peu qu'elle existât, d'un rapprochement et d'une solution amiable de la tension provoquée par l'acte du 27 mars 1941.

Le mouvement de résistance sous le commandement du général d'armée Dragoljub-Draja Mihailovitch ³

Contre l'ennemi et le démembrement tragique du pays, une guerre de guérilla s'organisa très rapidement, dès le mois de mai 1941, sous le commandement du colonel d'Etat-major Dragoljub-Draja Mihailovitch ; elle eut pour base la Serbie, traitée par les Allemands en pays conquis.

Ce mouvement fut connu sous le nom d'« Armée yougoslave dans la Patrie », marquant ainsi la continuité de l'armée royale, son lien avec le gouvernement légal en exil, et l'existence de la Yougoslavie aux côtés des alliés.

De juillet à octobre 1941, il y eut une collaboration entre les unités de l'armée yougoslave commandée par le colonel Mihailovitch, d'une part, et les unités de partisans organisées par le parti communiste yougoslave, de l'autre, malgré les divergences existant entre les deux mouvements sur le but à atteindre et la tactique à utiliser.

Mais, bientôt, le 3 novembre 1941, la rupture se réalisa par une attaque des unités de partisans contre les unités du colonel Mihailovitch. Ce fut la fin de la collaboration et le commencement d'une lutte fratricide, qui amena la guerre civile ⁴.

Les deux mouvements, à part le but commun de la lutte contre l'occupant, avaient des buts diamétralement opposés. C'était, à notre avis, la vraie raison de l'impossibilité de leur collaboration. L'attaque du 3 novembre 1941 ne fut que le motif de la rupture.

Les unités de l'armée royale avaient pour but de rétablir le pouvoir légal, autrement dit le Royaume de Yougoslavie ; tandis que les partisans luttèrent pour le renversement de ce pouvoir et son remplacement par le pouvoir populaire et la création de la république populaire et socialiste.

³ Le général d'armée Dragoljub-Draja Mihailovitch (promu général pendant la guerre) est né le 27 avril 1893 à Ivanjica en Serbie. Il participe aux guerres balkaniques de libération, 1912 et 1913. Pendant la guerre de 1914-1918 il fut blessé, cité pour son courage et décoré plusieurs fois. Après la guerre de 1914-1918 il termina avec succès l'Ecole supérieure de guerre à Belgrade et entra à l'Etat-major. Il fut professeur de tactique à l'Ecole supérieure de Guerre de Belgrade. En 1937 il est nommé attaché militaire à Sofia et ensuite à Prague. En 1940 il était à la tête du 39^e Régiment en Slovaquie, où il manifesta ouvertement, sans se soucier du risque de se compromettre, une attitude très hostile à l'Allemagne de Hitler. C'était un officier d'élite. Intelligent, cultivé, excellent camarade et ami, ardent patriote, mais cosmopolite sans le moindre sentiment de chauvinisme.

⁴ La rupture définitive est survenue le 3 novembre 1941, après des accusations réciproques de trahison.

Le mouvement du colonel Mihailovitch avait rassemblé surtout les Serbes. Il fut très actif dès son commencement, en mai 1941, jusqu'à l'automne 1943. Depuis ce temps, il déclina fortement, les alliés ayant cessé toute aide, pour la transférer au mouvement dirigé par le parti communiste, donc aux partisans ⁵.

Dès le mois de mai 1944, l'activité des unités de l'armée royale recommença. En septembre, Mihailovitch, en tant que commandant suprême de l'armée royale et Ministre de la Défense Nationale du Gouvernement royal et légal en exil, ordonna la mobilisation et l'insurrection générale contre l'occupant. Mais la réalisation en fut empêchée par le fait que l'armée de l'U.R.S.S. pénétrant en Yougoslavie en septembre 1944 ne reconnut que les unités de partisans et l'armée de libération organisée par le parti communiste yougoslave ⁶.

Avec l'entrée en Yougoslavie de l'armée soviétique, sollicitée par le maréchal Josip-Broz Tito « pour aider les unités de partisans et l'armée de la libération à libérer la Serbie et Belgrade » ⁷, la situation des unités du général Mihailovitch devint tragique.

En 1945, la résistance de l'armée Mihailovitch prit fin. Lui-même, refusant de quitter le pays, resta dans la clandestinité environ un an. Il fut arrêté sur dénonciation et jugé par un tribunal populaire à Belgrade. Après un procès politique, il fut condamné, en vertu d'une loi adoptée en 1945, pour des actes commis en 1941, et exécuté.

⁵ Après la Conférence de Téhéran en décembre 1943, il était certain que les Balkans étaient abandonnés à l'influence de l'U.R.S.S. (à l'exclusion de la Grèce), ce qui favorisa énormément le mouvement dirigé par le parti communiste et aggrava par contre la situation de l'armée royale. Quant au Gouvernement britannique, il modifia complètement son attitude encore en mars 1943 désavouant Mihailovitch et envoyant des officiers de liaison auprès de Tito.

⁶ *Pijade, Mosa : Documents et articles choisis*. Belgrade, 1948, p. 50.

« Grâce à l'aide donnée à notre pays par la fraternelle armée de l'U.R.S.S. qui nous a ainsi obligés à une éternelle reconnaissance, on a bien vite libéré la Serbie et la Voïvodine, et Belgrade a pu de nouveau devenir le centre de notre vie politique et étatique. »

Après la rupture, entre la Yougoslavie et l'U.R.S.S., en 1948, M. Mosa Pijade a écrit une brochure intitulée : *La fable de l'aide soviétique à l'insurrection nationale yougoslave*. Paris, 1950.

⁷ *Youritchitch, Evgueniéy : Le Procès Tito-Mihailovitch*. Paris, p. 75. « J'ai sollicité du Gouvernement de l'U.R.S.S. que ses troupes franchissent les frontières de la Serbie orientale afin d'aider nos troupes à libérer la Serbie et Belgrade ». (« Politika » du 9 août 1945. Belgrade.)

CHAPITRE DEUXIÈME

Le mouvement de résistance organisé par le parti communiste sous le commandement du maréchal Josip-Broz Tito ⁸

Le 22 juin 1941, le jour même de l'attaque allemande contre l'U.R.S.S., le Comité central du parti communiste yougoslave décidait de monter une action contre l'occupant. L'action commença le 7 juillet 1941 en Serbie et, durant le même mois, au Monténégro ⁹.

⁸ *Dédijer, Vladimir : Tito speaks*. Ed. Belgrade, 1953.

« Josip Broz-Tito est né en 1892 à Kumrovac en Croatie. Ouvrier métallurgiste et, depuis 1910, membre du parti social-démocrate. Il a servi dans l'armée austro-hongroise et comme tel participa à la guerre de 1914-1918. Simple soldat il fut capturé par les Russes en mai 1917. Membre de la Garde rouge internationale pendant la révolution en Russie, il rentra en Yougoslavie en 1920. A Zagreb, il est secrétaire de l'Union des ouvriers métallurgistes et secrétaire du Comité du parti communiste. Arrêté pour activité communiste illégale il fut condamné à cinq ans de réclusion. En 1934 il est élu au Politbureau du parti et envoyé de la part du Comité central à Moscou où il travaille dans le Kominform. En 1936 il rentre en Yougoslavie et en 1937 il est nommé secrétaire du Comité central du parti communiste yougoslave par le secrétariat du parti communiste pour les Balkans. Il a reçu l'ordre d'organiser le recrutement et l'expédition des volontaires pour l'armée républicaine en Espagne. En 1937, il est à Paris d'où il rentre, par l'Autriche, à la fin de l'année en Yougoslavie, avec du matériel et des brochures de propagande communiste et le « Proléter », journal du parti, imprimé en Belgique. En arrivant, il trouve une nouvelle menace de Moscou et part immédiatement pour l'U.R.S.S. Il part de nouveau pour Paris, par la Finlande et le Danemark, utilisant un faux passeport canadien. A Copenhague, comme il parlait mal l'anglais, un agent de police constata que le passeport était faux, mais le rendit à Tito avec la remarque : « *Next time, comrade, learn better English before you use a Canadian passport* ». Il est de nouveau à Paris en 1938. Pour réorganiser le parti il rentre en Yougoslavie sous le faux nom d'ingénieur Slavko Babic et s'installe à Zagreb et Belgrade. Il va de nouveau à Moscou muni d'un faux passeport en 1938 et 1939. En mars 1939 il rentre de Moscou, par la France, la Suisse, l'Italie, muni d'un faux passeport suédois portant le nom de John Alexandre Karsson ingénieur, né à Stockholm en 1897. Il part de nouveau pour Moscou en 1939 et rentre en Yougoslavie au commencement de 1940, cette fois par la Turquie, ayant un faux passeport au nom de Spiridon Mekas. Pour échapper à la poursuite des agents de police, il prend un billet pour les Etats-Unis, mais débarque du bateau « Conte di Savoia » à Naples et, par l'Italie, entre en Yougoslavie, s'installant à Zagreb. Ensuite il passe à Belgrade et il y reste jusqu'au 22 juin 1941 ; il quitte cette ville pour se mettre à la tête des unités des partisans yougoslaves. »

⁹ *Pijade, Mosa : Premier et deuxième Conseil antifasciste de libération nationale de Yougoslavie*, p. 44, Belgrade.

« Quand Hitler a attaqué notre pays, quand il a massacré seulement à Belgrade 30.000 personnes ; quand il a déporté dans les camps de concentration 300.000 de nos meilleurs hommes, encore en ce moment-là nous avons fait des préparatifs

A l'origine, ce mouvement fut spécifiquement communiste et les unités furent baptisées « partisans » à l'instar des partisans russes de l'époque de la campagne de Napoléon contre la Russie en 1812. Ces unités n'avaient dans leurs rangs que des membres du parti communiste, obligés depuis le 22 juin 1941 de se réfugier dans les montagnes pour échapper à la poursuite de l'occupant.

L'action des partisans avait en réalité deux buts : l'un militaire, combattre l'occupant et l'autre politique, aussi important, même plus important, que le premier : réaliser, par une révolution, le changement de structure de l'Etat. Les unités de partisans avaient donc un caractère à la fois politique et militaire. A la tête de ces unités, il y avait un Quartier Général formé par les membres du Politbureau du parti communiste ; et chaque unité avait à sa tête un commissaire politique.

Au commencement, comme nous l'avons déjà vu, le mouvement du général Mihailovitch et celui du parti communiste collaborèrent, ce qui fut même marqué par un accord formel réalisé le 27 octobre 1941 ¹⁰. Dès la rupture, survenue le 3 novembre 1941, les deux mouvements ont continué leur lutte sur deux fronts : contre l'occupant et dans la guerre civile.

Pour assurer la réalisation du but essentiel du mouvement, qui était la révolution et l'instauration du pouvoir populaire sous la dictature du parti communiste, il fallait élargir le mouvement en s'adressant aux masses en grande majorité hostiles au parti communiste. Pour cette raison, on organisa très habilement une nouvelle armée en lui donnant un caractère national. Ainsi, ce mouvement jusque là strictement idéologique et communiste, se transforma en un mouvement plus vaste et plus attirant pour les masses : le mouvement de libération nationale.

La nouvelle armée fut baptisée armée nationale de libération. Elle avait à sa tête un Etat-major général composé des membres du Bureau politique avec le secrétaire du Comité central du parti communiste, Josip-Broz Tito comme commandant en chef.

Ce mouvement avait son centre spécialement en Bosnie occidentale où il recrutait les Serbes qui souffraient énormément, pourchassés par les Allemands et massacrés par les oustachis croates de Pavélitch. Depuis la capitulation de l'Italie, en septembre 1943, il y avait également dans les unités de l'armée de libération un certain nombre de Croates et Slovènes.

Depuis la Conférence de Téhéran, en décembre 1943, toute l'aide militaire des Alliés fut dirigée vers ce mouvement ce qui, avec le matériel

pour une révolte armée, en organisant nos unités de partisans pour commencer notre action contre l'occupant dans des conditions favorables. Quand Hitler a attaqué l'U.R.S.S., les conditions militaires et politiques étaient mûres pour se battre en armes. » (Déclaration de Vladimir Dédijer au Conseil antifasciste.)

¹⁰ *Pijade, Mosa. Op. cit.*, p. 45. La déclaration de Vladimir Dédijer au Conseil antifasciste : « Le 27 octobre 1941 nous avons conclu l'accord définitif avec Draja Mihailovitch ».

de guerre abandonné par les Italiens après la capitulation de l'armée italienne le 10 septembre 1943, favorisa énormément son développement et l'organisation de son armée. En outre, reconnu par les Alliés, il jouissait d'une aide morale de l'U.R.S.S. et matérielle des Anglo-Américains, ce qui grandit son importance.

Sur la sollicitation du Maréchal Josip-Broz Tito ¹¹, l'armée soviétique entra en Serbie en septembre 1944 et par sa présence augmenta le prestige du mouvement de libération nationale, en facilitant la réalisation de son but politique fixé encore le 22 juin 1941.

Ainsi, à la fin de la guerre, ce mouvement dirigé par le parti communiste l'emporta grâce, comme nous l'avons vu, à des circonstances extrêmement favorables. Il s'empessa d'organiser le pays selon les décisions prises déjà en 1942 à Bihac et en 1943 à Jajcé.

*La première session du Conseil antifasciste de libération nationale
tenue à Bihac (Bosnie) les 26 et 27 novembre 1942*

Comme nous l'avons dit, le mouvement dirigé par le parti communiste yougoslave poursuivait deux buts : militaire et politique.

Le Comité central du parti communiste ne perdait pas son temps à attendre la fin de la guerre pour faire les préparatifs nécessaires en vue d'atteindre son but politique. Il se mit immédiatement au travail pour organiser dans le pays, là où ce serait possible, des Comités populaires, assurant ainsi par leur intermédiaire, le contact avec les larges masses du peuple.

Les Comités populaires furent organisés dans les villages, villes, arrondissements, départements et provinces, comme base de la future organisation politique de l'Etat. Ils auraient dû être « corps représentatifs élus par le peuple » mais en réalité ils étaient plutôt nommés qu'élus, car sous l'occupation il nous paraît douteux que des élections au sens propre du mot, aient pu être réalisées. C'était, d'après le Maréchal Tito, « le germe du nouvel Etat » ¹².

Pour donner aux Comités populaires de Libération un corps central et les lier ainsi en un système politique et étatique, se constitua, le 27 novembre 1942, « Le Conseil antifasciste de libération nationale de

¹¹ *Pijade, Mosa : op. cit., p. 238.* Par une décision du Conseil antifasciste du 30 novembre 1943 à Jajcé, Josip Broz-Tito fut nommé Maréchal de Yougoslavie, sur la proposition de la délégation de Slovanie.

¹² *Djordjévitch, Dr. Droit constitutionnel yougoslave.* Belgrade, 1953, p. 20.
« Les Comités populaires et le processus de la formation du nouvel Etat étaient inspirés des théories marxistes sur le développement de la société et de l'Etat, avec utilisation des expériences historiques. »

Yougoslavie » en serbo-croate AVNOJ (Antifasisticko vece narodnog oslobođenja Jugoslavije). Il aurait dû être composé de représentants du peuple élus par les différents groupes qui avaient pris une part active à la guerre de libération, et constituer ainsi le corps central politique représentatif du mouvement de Libération dirigé par le parti communiste. Mais, comme il est peu probable que des élections véritables aient pu être réalisées sous l'occupation, nous pensons que ces représentants du peuple étaient plutôt choisis et nommés qu'élus. Ce n'était pas, à notre avis, l'organe suprême du pouvoir populaire ni le corps représentatif du nouvel Etat, car l'Etat nouveau n'existait pas et on ne voulait pas le former par raison d'inopportunité en tenant compte de la situation internationale ¹³.

Ainsi l'AVNOJ (Conseil antifasciste de libération nationale) dans cette étape du développement politique, n'était ni un Parlement ni un Gouvernement mais un simple organe central du mouvement de libération qui avait pour but « l'union des forces patriotiques et antifascistes ; l'anéantissement des ennemis du peuple et la réalisation des conditions d'un meilleur et plus heureux avenir de nos peuples dans une communauté libre et fraternelle » ¹⁴.

Le Conseil antifasciste avait comme organe le Comité exécutif qui était une sorte de gouvernement, chacun de ses membres étant à la tête d'un département administratif ; économie ; santé ; politique ; questions sociales ; finances ; éducation et propagande. Le Comité exécutif était l'organe suprême du pouvoir par rapport aux Comités populaires.

De cette façon, déjà en 1942, le parti communiste a songé à créer les organes nécessaires pour reprendre le pouvoir, malgré l'existence d'un gouvernement légal.

Le premier Conseil antifasciste de libération nationale s'est réuni à Bihac (Bosnie) les 26 et 27 novembre 1942, se constituant en corps représentatif. Ce premier acte révolutionnaire donna une existence juridique au mouvement. Dans son discours aux délégués, Josip Broz-Tito « Commandant suprême de l'Armée de libération et des unités des parti-

¹³ Djordjévitch, *Dr. Op. cit.*, p. 20. « Le Gouvernement de l'U.R.S.S. a demandé expressément qu'on renonce pour le moment à la réalisation d'une nouvelle organisation de l'Etat. Il fallait laisser cela pour plus tard. »

Cette attitude de l'U.R.S.S., explique M. Djordjévitch, vient de la conception russe, que la libération des peuples ne doit pas se faire par leurs propres moyens mais seulement par l'Armée Rouge, pour assurer ainsi l'hégémonie de l'U.R.S.S. sur les peuples qui tomberaient dans sa zone d'influence.

¹⁴ *Premier et deuxième Conseil antifasciste de libération nationale. Notes sténographiques.* Ed. du Présidium de l'Assemblée populaire de la R.F.P.Y., p. 14.

¹⁵ *Premier et deuxième Conseil antifasciste. Notes sténographiques.* Ed. du Présidium de l'Assemblée populaire de la R.F.P.Y. p. 14. Belgrade.

sans, et initiateur de l'organisation du Conseil antifasciste » ¹⁵ exprima sa gratitude envers l'U.R.S.S. en paroles très éloquentes ¹⁶.

Le 8 février 1943 une déclaration commune fut signée par Josip Broz-Tito, Commandant suprême de l'Armée de libération et des unités de partisans et par le Dr Ivan Ribar, Président du Conseil antifasciste, où était exposé pour la première fois le but du mouvement et les accusations de collaboration avec l'occupant portées contre le général Mihailovitch et le Gouvernement yougoslave de Londres. Ils demandèrent également à être reconnus comme mouvement national de libération, par les Alliés : l'U.R.S.S., l'Angleterre et les Etats-Unis.

De cette déclaration sur les buts du mouvement de libération nationale, spécialement des promesses: que la propriété privée est sacrée et que la plénitude de l'initiative est assurée à l'industrie, au commerce et à l'agriculture, il n'est pas resté grand-chose ou presque rien, à l'heure actuelle ¹⁷.

*La deuxième session du Conseil antifasciste de libération nationale
tenue à Jajcé (Bosnie) les 29 et 30 novembre 1943*

Ce Conseil se tint les 29 et 30 novembre 1943 à Jajcé (Bosnie), où des décisions d'une telle importance furent prises, qu'il est certain qu'elles constituèrent la base de l'organisation de la République fédérative populaire de Yougoslavie, ce que d'ailleurs confirment tous les auteurs communistes yougoslaves. Les bases de l'organisation future de l'Etat furent jetées ici, à notre avis, la Constitution votée le 31 janvier 1946 n'étant qu'un acte formel légalisant un état de fait.

Du point de vue de l'organisation de l'Etat, deux décisions de ce Conseil sont d'une importance spéciale :

¹⁶ *Premier et deuxième Conseil antifasciste. Notes sténographiques.* Ed. du Présidium de l'Assemblée populaire de la R.F.P.Y. p. 17. Belgrade. « Tous les résultats que nous avons obtenus dans les combats jusqu'à présent, nous les avons obtenus grâce à nos grands frères slaves Russes et tous les peuples de l'U.R.S.S. Dans la force et la puissance de l'Armée Rouge nous avons trouvé la nourriture qui nous a permis de supporter et surmonter les difficultés que nous avons eues pendant les dix-huit mois passés. »

¹⁷ *Première et deuxième session du Conseil antifasciste. Notes sténographiques.* Ed. du Présidium de l'Assemblée populaire de la R.F.P.Y. p. 120. Belgrade.

« Les buts du mouvement de Libération nationale sont les suivants :

1) Libération. Assurer l'indépendance et les droits démocratiques véritables.
2) *La propriété privée est sacrée et la plénitude de l'initiative est garantie dans l'industrie, le commerce et l'agriculture.*

3) *Aucun changement radical dans la vie et l'activité sociales, sauf la substitution des comités populaires de libération aux autorités communales actuelles et aux gendarmes. Les mesures importantes concernant la vie sociale, seront prises seulement après la guerre, par décision des représentants du peuple librement élus.*

4) Les droits nationaux sont reconnus aux : Croates, Macédoniens, Serbes, Monténégrins et autres. »

a) La constitution du Conseil antifasciste de libération nationale en corps suprême législatif et exécutif représentatif de la Yougoslavie, ayant le caractère de représentant de la souveraineté du peuple et de l'Etat.

Comme organes du Conseil furent organisés : le Présidium du Conseil, une sorte de Conseil restreint, comme organe suprême ad intérim, entre les sessions du Conseil ; le Comité National, sorte de gouvernement provisoire.

b) Une décision concernant l'organisation future de l'Etat.

Selon cette décision, l'Etat serait organisé sur la base fédérative, unissant les peuples égaux de Serbie, Croatie, Slovénie, Bosnie et Herzégovine, Macédoine et Monténégro. Le nom de l'Etat n'était pas déterminé ni le système de gouvernement, « pour des raisons d'ordre international ». Le sort de la monarchie fut laissé pendant. Provisoirement la Yougoslavie se nomma « Yougoslavie fédérative démocratique ».

Quelques autres décisions de grande importance furent encore prises :

a) On retirera au Gouvernement légal se trouvant à Londres, le droit de représenter la nation et d'avoir le caractère d'un Gouvernement légal.

b) Il fut interdit au Roi de rentrer dans le pays avant les élections libres des représentants du peuple, qui seraient organisées après la guerre. Ainsi, le Roi n'était pas destitué, mais simplement réduit à la passivité complète.

c) Les traités conclus par le Gouvernement royal étaient déclarés nuls, dorénavant, et les traités antérieurs étaient soumis à une révision.

Par suite de ces décisions unilatérales, la Yougoslavie avait deux gouvernements : l'un en exil et l'autre dans le pays. Cette dualité de pouvoir est une anomalie ; mais du point de vue du droit international public elle est pratiquement et juridiquement possible, car un Etat étranger peut entretenir des rapports diplomatiques avec le Gouvernement légal d'un pays et en même temps reconnaître *de facto* un Gouvernement révolutionnaire du même pays.

Du point de vue juridique, ces décisions du Conseil antifasciste de libération nationale n'ont aucune valeur, car tant qu'existe un gouvernement légal représentant le pouvoir légal, tout autre pouvoir ne peut être que le résultat de l'usurpation. L'existence de deux pouvoirs légaux dans un même pays est juridiquement inadmissible et impossible.

CHAPITRE TROISIÈME

La Conférence de Yalta, en février 1945.

*Le Gouvernement royal : Soubachitch-Tito et le Gouvernement royal :
Tito-Soubachitch*

Dans l'intervalle qui sépare la session du deuxième Conseil anti-fasciste à Jajce de l'adoption de la Constitution du 31 janvier 1946, un certain nombre de mesures politiques et économiques furent prises que nous devons mentionner pour compléter la liste des éléments qui ont joué un rôle important dans la création de la République fédérative populaire de Yougoslavie.

Les Conseils antifascistes des unités fédérales furent transformés, en 1944, en corps législatifs et exécutifs, comme organes suprêmes du pouvoir.

A la fin de 1944, le Comité National fut transformé en premier gouvernement fédéral. De même, dans les unités fédérales, furent formés des gouvernements.

Au commencement de 1945, la Cour Suprême fédérale fut organisée, les Cours Suprêmes des unités fédérales et les Tribunaux d'arrondissement et de département. Au sommet de cette organisation judiciaire se trouvait la Cour Suprême fédérale.

En Serbie, deux unités autonomes furent organisées : Voïvodine et Kossovo-Metochia.

Les Comités populaires, corps représentatifs, siégeaient en permanence, l'organe suprême du pouvoir local étant le Comité exécutif.

Il y eut confiscation des usines, des entreprises industrielles et commerciales « d'après le critère patriotique » et non « sur une base de classes », puisque c'étaient les « collaborateurs et ennemis du peuple » que les tribunaux populaires condamnaient à la confiscation de leurs biens.

Avec la réforme agraire, fut proclamé le principe, déjà connu en droit public serbe « que la terre appartient à ceux qui la cultivent ». Le maximum de la propriété privée agricole fut fixé à 25 hectares.

Ces mesures politiques et économiques prises par le Comité National prouvent manifestement qu'il se sentait l'unique et légitime représentant du pouvoir ; ce qu'il n'était pas. Profitant du pouvoir de fait qu'il avait en mains, le parti communiste, par l'intermédiaire du Comité National,

a agi avec une rapidité inouïe pour réorganiser le pays selon les conclusions adoptées à Jajce en novembre 1943, aidé par des circonstances extrêmement favorables.

Le 14 juin 1944 fut conclu un accord entre le Comité National et le Gouvernement royal en exil, avec les clauses suivantes :

a) Le Gouvernement royal doit être obligatoirement composé d'éléments démocratiques non compromis. Cette notion n'a rien de précis et signifie que les membres du Gouvernement ne peuvent être que les personnes acceptées par le Comité national.

b) Le Gouvernement royal en exil doit obligatoirement collaborer avec le Comité national.

c) Le Gouvernement royal en exil s'engage à reconnaître au Comité national, par une déclaration, l'administration provisoire du pays et son caractère d'organe exécutif de l'Assemblée fédérative populaire de libération.

d) Le Gouvernement royal en exil doit exprimer sa reconnaissance aux unités se trouvant sous le commandement du Maréchal Josip Broz-Tito, condamner les traîtres et s'adresser au peuple en appelant tous les combattants à se joindre à l'Armée populaire de libération. De son côté, le Président du Comité National, Maréchal Josip Broz-Tito, avait l'obligation de donner une déclaration sur la collaboration avec le Gouvernement royal, en s'engageant à remettre à la fin de la guerre la question de l'organisation définitive de l'Etat.

Il est incontestable que cet accord était très avantageux au mouvement dirigé par le parti communiste et qu'il constitue une capitulation pure et simple du Gouvernement en exil. Il a servi à augmenter le prestige du Comité National tant à l'étranger que dans le pays, et à nuire au prestige déjà faible du Gouvernement royal. Il en résulta que le Gouvernement réfugié à Londres n'existait plus que formellement et que le Gouvernement réel ayant le pouvoir était le Comité National.

L'entrée des représentants du Comité National dans le Gouvernement en exil et spécialement la nomination d'un nouveau Ministre de la Défense nationale à la place du Général Mihailovitch marqua le désaveu et l'abandon de ce dernier.

Un second accord fut conclu, entre le Gouvernement en exil et le Comité National, le 1^{er} novembre 1944, après la libération de Belgrade. Selon lui, le Gouvernement en exil cessait d'exister pour fusionner avec le Comité National et créer un nouveau gouvernement, connu sous le nom de Premier Gouvernement fédéral yougoslave, dont le noyau politique était le Comité National. Ce Gouvernement prêta serment devant le Présidium de l'Assemblée populaire provisoire le 7 mars 1945. L'accord a reconnu la continuité juridique de la Yougoslavie au point de vue du droit international. Le Roi fut obligé de rester à l'étranger jusqu'à la décision définitive sur la future forme de l'Etat. Le pouvoir

royal serait exercé ad intérim par une Régence désignée par le Roi et lui prêtant serment. De cette manière le Roi reconnut indirectement sa mise à l'écart, et cessa d'être juridiquement un facteur constitutionnel. Le pouvoir des Régents n'était que formel, car le pouvoir réel se trouvait dans l'Assemblée populaire provisoire, le Présidium et le Gouvernement.

Ce premier Gouvernement yougoslave avait pour président M. Soubachitch, et le Maréchal Josip Broz-Tito comme ministre de la Défense nationale. Il fut constitué sur la recommandation des quatre Grandes Puissances, après la Conférence tenue en février 1945 à Yalta.

Un communiqué de la Conférence de Yalta, rédigé en termes vagues, recommandait au Gouvernement royal et à son Président M. Soubachitch d'une part et au Maréchal Tito d'autre part de s'entendre pour constituer un gouvernement, en affirmant « que le rétablissement de l'ordre dans les pays libérés, devait être réalisé par des méthodes permettant aux peuples de se donner des institutions démocratiques de leur propre choix ». Ainsi les participants à la Conférence de Yalta ont laissé aux intéressés le soin de définir les « institutions démocratiques » et de choisir « les méthodes » pour les réaliser, ce qui fut, à notre avis, une très grave erreur, peut-être inévitable. Le sort des pays libérés nous montre manifestement que le « choix des institutions démocratiques et les méthodes pour les réaliser » appartenaient à celui qui avait, au moment décisif, la force armée et le pouvoir en mains.

Peu après la formation du Gouvernement Soubachitch-Tito, ce gouvernement démissionna et fut remplacé par le Gouvernement Tito-Soubachitch, dans lequel le Maréchal Tito assumait les fonctions de Président et M. Soubachitch celles de Ministre des Affaires Etrangères. Ensuite M. Soubachitch abandonna ce poste pour se retirer définitivement de la vie politique.

Conformément aux recommandations de Yalta, le Conseil antifasciste fut élargi à un certain nombre de représentants de la nation issus de l'ancienne Assemblée nationale yougoslave. Il constituait ainsi une Assemblée nationale provisoire ayant pour tâche d'assurer l'élection libre d'une Assemblée constituante qui, à son tour, n'aurait qu'une seule tâche : donner au pays une nouvelle Constitution.

Le général Draja Mihailovitch, jugé et condamné par le tribunal, en application de la « Loi sur les crimes contre le peuple et l'Etat » décrétée le 3 février 1945 par le Comité National, pour les actes commis en 1941 et non prévus par la loi à l'époque de leur commission, fut exécuté le 17 juillet 1946 à Jajincé près de Belgrade. Ainsi se termina tragiquement la vie de l'homme qui avait été désigné par les Alliés comme le premier résistant à l'armée hitlérienne.

Du point de vue juridique formel, la valeur constitutionnelle du décret-loi du 3 février 1945 est contestable pour les raisons suivantes :

a) Le Comité National, qui n'était à l'époque que le représentant d'un mouvement révolutionnaire, n'avait pas juridiquement le pouvoir

législatif. Si le Comité National a tout de même légiféré, c'était par une usurpation de pouvoir et non en vertu d'un droit juridique et constitutionnel.

b) Le Comité National a en outre dépassé le pouvoir qu'il détenait en vertu de l'accord du 14 juin 1944, selon lequel il n'avait que le droit d'administrer provisoirement le pays et rien de plus.

En ce qui concerne l'application de ce décret-loi, il nous semble que sa valeur est également contestable pour les raisons suivantes :

a) Le principe généralement admis de la non-rétroactivité de la loi pénale n'était pas respecté ;

b) Les acquisitions politiques, économiques et nationales, de la lutte pour la libération nationale, qui devaient être protégées par la loi du 3 février 1945, n'existaient pas en 1941.

*La troisième session du Conseil antifasciste de Libération
tenue à Belgrade le 7 août 1945*

Le Conseil antifasciste fut élargi, cette fois, par l'entrée d'un certain nombre de députés de l'ancienne Assemblée nationale yougoslave, en exécution des recommandations de Yalta. Il constituait désormais une Assemblée nationale provisoire ayant pour tâche d'assurer l'élection libre d'une Assemblée constituante.

L'Assemblée nationale provisoire se mit immédiatement au travail pour préparer et assurer l'élection libre de l'Assemblée constituante. Il fallait donc élaborer, voter et promulguer les lois nécessaires pour assurer l'organisation des élections et de l'Etat.

Pour assurer l'élection à la Constituante et permettre ainsi au peuple de s'exprimer souverainement par l'intermédiaire de ses représentants légitimes sur la forme et l'organisation de l'Etat, furent soumises à l'Assemblée, après discussion dans le Comité législatif, pour discussion et adoption, les lois suivantes : loi sur l'Assemblée constituante ; loi sur les listes électorales ; loi électorale ; loi sur la presse, sur les associations et réunions ; loi sur les tribunaux et loi agraire.

A quelques remarques de l'opposition¹⁸ sur les lois électorales, M. Eduard Kardelj a répondu devant l'Assemblée que la question de la fédération ne se posait pas et ne se discutait pas, car ce problème avait

¹⁸ Il existait une opposition insignifiante par son nombre, composée de députés appartenant aux divers partis politiques de l'ancienne Assemblée nationale du Royaume de Yougoslavie reconnus comme « non compromis » pendant et avant la guerre. Par son nombre ce n'était qu'une opposition « symbolique » n'ayant aucun moyen de faire accepter son opinion par une majorité écrasante, d'esprit révolutionnaire et en conséquence très peu conciliante.

été résolu à Jajce en 1943, et que c'était la condition *sine qua non* d'un Etat. « Je pense que les décisions de la deuxième session du Conseil antifasciste à Jajce en 1943, sur l'organisation fédérative de la Yougoslavie ont un caractère constitutionnel. »¹⁹

L'opposition avait une autre opinion sur ce point. C'était à notre avis la seule juridiquement défendable : la Constituante doit décider de la forme et de l'organisation de l'Etat ; elle représente la volonté du seul souverain, le peuple, car il n'est pas possible, au point de vue juridique, de limiter le pouvoir d'un souverain, par contre il est possible de l'usurper.

Toutes ces lois, avant d'être soumises à l'Assemblée provisoire, étaient discutées, corrigées et amendées par le Comité législatif de l'Assemblée, où les représentants du Comité National avaient une majorité intraitable pour désarmer l'opposition, traitée par la majorité en intruse et tolérée par simple raison d'opportunité. Il fallait respecter la forme démocratique de l'Assemblée²⁰.

A la fin, après avoir vainement essayé de se faire entendre, l'opposition abandonna toute activité politique et, pour manifester sa désapprobation des lois adoptées par une majorité intraitable, renonça à se présenter aux élections pour la Constituante. Cette abstention de l'opposition eut pour résultat qu'aux élections, il n'y eut qu'une seule liste, celle de la majorité²¹.

Le mouvement de libération nationale, sous la direction du parti communiste, nullement affecté par l'abstention de l'opposition, continua ses préparatifs et, pour assurer la participation la plus large du peuple, se transforma en organisation politique unique du pays sous le nom de « Front Populaire » réunissant ainsi les membres du parti communiste à la masse de la population. Ce fut donc le « Front Populaire » qui organisa les élections aux organes locaux du pouvoir et les élections à l'Assemblée constituante. Il avait à sa tête le parti communiste.

La consultation populaire du 11 novembre 1945 et la déchéance de la monarchie. La proclamation de la République fédérative populaire

Le 11 novembre 1945 aux élections de l'Assemblée constituante, le « Front Populaire » a obtenu 90 % des voix avec une participation record des électeurs qui est allée de 90 % à 99 %²². Les électeurs ont

¹⁹ Kardelj, E. *La voie de la nouvelle Yougoslavie*. Belgrade, 1949, p. 161.

²⁰ Kardelj, E. *Op. cit.*, p. 155. « La caractéristique essentielle de toutes ces lois se trouve dans le fait qu'elles contiennent certaines restrictions des libertés démocratiques pour les collaborateurs ; par contre aux autres, elles donnent les plus larges droits démocratiques. »

²¹ Djordjévitch, Dr. *Droit constitutionnel yougoslave*. Belgrade, 1953, p. 27. « Le rôle politique de l'opposition était tellement compromis, qu'elle n'avait pas le courage de se présenter aux élections pour la Constituante. »

voté pour une seule liste celle du « Front Populaire », au suffrage universel, égal, direct et secret. Les femmes ont voté également et l'âge du droit électoral actif et passif fut 18 ans, et dans certains cas même au-dessous de cette limite ²³.

Les résultats obtenus aux élections peuvent être expliqués par les faits suivants.

a) L'explosion d'enthousiasme et la lassitude d'un peuple durement éprouvé par une guerre longue doublée d'une guerre civile et fratricide, heureux d'avoir vu l'ennemi vaincu et chassé du pays.

b) Les circonstances extrêmement favorables dont jouissait le parti communiste : tout le pouvoir politique, militaire, judiciaire étant aux mains de ce parti, seule organisation politique du pays, l'opposition n'existait pratiquement pas et la présence de l'Armée Rouge de l'U.R.S.S. ne faisait qu'augmenter le prestige et l'autorité du parti communiste.

c) La situation politique et économique du pays et la situation internationale étaient telles, qu'il semblait à tout le monde qu'une autre solution n'était pas possible et que celle, préconisée et proposée par le « Front Populaire » sous la direction vigilante et habile du parti communiste, s'imposait.

Pourvue d'une majorité homogène et absolue, donc sans opposition, l'Assemblée constituante se réunit bientôt et, le 29 novembre 1945, vota à l'unanimité, sous prétexte que le Roi préparait un « coup d'Etat », la déchéance de la monarchie et son remplacement par une République fédérative populaire ²⁴.

La République fédérative populaire fut donc proclamée, deux mois avant l'adoption de la nouvelle Constitution du 31 janvier 1946, par un acte révolutionnaire de l'Assemblée constituante.

Ainsi la Yougoslavie, par le vote du 11 novembre 1945, et la décision de l'Assemblée constituante du 29 novembre 1945, a pris le nouveau chemin tracé à Jajce en 1943.

²² La participation massive du peuple aux élections est la caractéristique générale des élections dans les pays de la démocratie populaire, car le droit de voter n'est pas compris seulement comme un droit mais comme un devoir soit une obligation. En outre les élections dans les pays de démocratie populaire ont le caractère d'un plébiscite.

²³ Il y avait un grand nombre de personnes n'ayant pas atteint 18 ans qui ont été inscrites sur les listes électorales pour les élections de l'Assemblée constituante et qui ont conservé ce droit de vote comme un droit acquis. (Art. 137 de la Constitution de 1946.)

²⁴ Djordjévitch, *Dr. Droit constitutionnel yougoslave*. Belgrade, 1953, p. 28.
« Immédiatement après l'institution de la Régence, le Roi a essayé d'exécuter un « coup d'Etat » contre l'accord conclu avec le Comité National, accord qu'il avait approuvé. Cette tentative du Roi eut comme conséquence la déchéance de la monarchie, proclamée avant l'adoption de la nouvelle Constitution.

*Travaux préliminaires pour l'élaboration et le vote de la Constitution
du 31 janvier 1946*

Avant le dépôt du projet de Constitution sur le bureau de l'Assemblée constituante, le gouvernement, après l'avoir en principe accepté, l'avait fait imprimer à 100.000 exemplaires, pour le distribuer ensuite au peuple et « donner ainsi la possibilité au peuple, de collaborer directement à l'élaboration de la Constitution ».

C'était une méthode toute nouvelle de collaboration du peuple à l'élaboration de la Constitution. Elle se serait justifiée facilement, s'il n'y avait eu une Assemblée constituante spécialement élue par ce même peuple, et uniquement dans le dessein d'élaborer et de donner à l'Etat une Constitution. Ainsi, ce geste du Gouvernement peut paraître plutôt comme une propagande en faveur du projet et des élections futures que comme un appel réel au peuple, l'invitant à participer directement à l'élaboration de la nouvelle Constitution. Si l'on voulait réellement une participation directe du peuple, il fallait lui soumettre la Constitution adoptée par l'Assemblée constituante pour qu'il puisse déclarer s'il l'approuvait ou non, comme le peuple français s'est prononcé, en véritable souverain, une fois par le référendum négatif du 6 mai 1946 et la seconde fois par le référendum positif du 13 octobre 1946, sur le texte de la nouvelle Constitution.

Selon les déclarations conjointes et successives des chefs du parti communiste yougoslave, l'Assemblée constituante n'eut pas beaucoup à faire dans l'élaboration de la nouvelle Constitution. Son rôle essentiel était de donner son approbation aux faits accomplis et ainsi de confirmer formellement le développement réalisé dans l'organisation de l'Etat depuis 1943 ²⁵. Dans ces conditions, il est évident que les travaux préliminaires pour l'élaboration de la Constitution n'ont guère occupé les députés au Parlement de la démocratie populaire yougoslave, comme ils auraient, par contre, occupé les députés au Parlement d'un pays à régime parlementaire pur, par exemple la France.

²⁵ *Pijade, Mosa. Documents et articles choisis*. Belgrade, 1948.

P. 54. « Ne touchant en rien la souveraineté de la Constituante, nous pouvons dire qu'elle doit confirmer la réalité existante, réalisée par la volonté du peuple, librement, dans le combat. La souveraineté réelle de la Constituante sera manifestée par le fait qu'elle confirmera les réalisations démocratiques de la guerre de libération. »

P. 201. « L'organisation fédérative de la Yougoslavie est plus ancienne que la Constitution fédérale, car elle était formulée deux ans plus tôt à Jajce. La solution donnée à la question des nationalités en U.R.S.S. nous a servi d'exemple. »

Kardelj, E. La voie de la nouvelle Yougoslavie. Belgrade, 1948, p. 161.

« Les décisions du deuxième Conseil antifasciste à Jajce sur l'organisation fédérative de l'Etat ont un caractère constitutionnel. »

Le Comité constitutionnel de l'Assemblée ne s'est occupé que pendant quatorze séances du projet gouvernemental qui fut approuvé et présenté à l'Assemblée « sans changement important » selon la déclaration du rapporteur député Mosa Pijade, le 2 décembre 1945. Il n'y avait qu'un seul projet, le projet gouvernemental, puisque l'opposition n'existait pratiquement pas.

Dès le 17 janvier, le projet fut discuté dans les deux Chambres simultanément et, le 31 janvier 1946, dans la séance commune des deux Chambres, la Constitution fut adoptée à l'unanimité.

Entre le projet gouvernemental, soumis à l'Assemblée constituante et le texte de la Constitution adoptée, il y avait une différence si insignifiante que nous pouvons affirmer que la Constitution du 31 janvier 1946 est la vraie image du projet. Il n'y avait que quelques amendements à quelques articles sans aucune importance réelle.

La Constitution fut votée par l'Assemblée constituante, le 31 janvier 1946, confirmant ainsi juridiquement et formellement un état de fait. Elle marque l'abandon du régime monarchiste et institue la République fédérative populaire, opérant ainsi un tournant décisif dans la vie constitutionnelle de la Yougoslavie.

Il est regrettable que la Constituante n'ait pas eu la possibilité d'exercer la plénitude de sa souveraineté ; cela donne une fâcheuse impression, au point de vue juridique et constitutionnel, que la Constitution ne soit que formellement l'œuvre de la Constituante. De ce fait, non seulement l'autorité de la loi fondamentale en souffre, mais aussi l'autorité des organes du pouvoir issu de cette loi.

Si la faiblesse de la Constitution de « Vidovdan » (28 juin 1921) était dans le système de majorisation appliqué pour son adoption, la Constitution du 31 janvier 1946 souffre de la souveraineté boiteuse de l'Assemblée constituante.

La Constitution est divisée en deux parties.

La première partie est consacrée aux principes fondamentaux. Elle a en tout cinq chapitres, restés inchangés « grosso modo » après la promulgation de la Loi constitutionnelle du 13 janvier 1953.

La deuxième partie s'occupe de l'organisation de l'Etat. Elle a en tout onze chapitres. Neuf de ces chapitres ont été supprimés par la Loi constitutionnelle du 13 janvier 1953.

LIVRE DEUXIÈME

Principes fondamentaux

Sous ce titre, la Constitution formule les principes de base de la vie politique, nationale, économique et sociale de l'Etat fédéral et des Républiques.

Elle donne, dans son article premier, la définition de l'Etat qui est une République fédérative populaire, manifestant ainsi le caractère démocratique de l'organisation du pouvoir. La Yougoslavie se distingue donc de l'U.R.S.S. qui est un Etat socialiste des ouvriers et des paysans.

L'Etat fédéral yougoslave est composé de six Républiques populaires : la République populaire de Serbie, qui englobe la Province autonome de Voïvodina et la Région autonome de Kossovo-Metochia ; la République populaire de Croatie ; la République populaire de Slovénie ; la République populaire de Bosnie et d'Herzégovine ; la République populaire de Macédoine et la République populaire de Monténégro. (Art. 2.)

La Constitution organise l'Etat sur la base de l'égalité et du droit des peuples à se développer librement dans le cadre de leurs Républiques respectives. Ils ont même le droit de sortir de cette communauté par une décision unilatérale (libre sécession), puisque l'union était le résultat de leur libre volonté.

CHAPITRE PREMIER

Le fédéralisme yougoslave

Avant d'aborder la question même du fédéralisme institué par la Constitution, nous traiterons en quelques mots du fédéralisme en général comme principe d'organisation de l'Etat, afin de mieux définir le fédéralisme yougoslave, tel qu'il est conçu par la Constitution de 1946.

Le fédéralisme comme système d'organisation de l'Etat

Le concept fédéral ou de fédéralisme désigne une forme déterminée d'organisation de l'Etat. C'est un système où deux ou plusieurs Etats souverains sont unis plus ou moins étroitement, en une communauté, créant ainsi un Etat commun, en abandonnant au profit de l'Etat central (fédéral) une partie de leur souveraineté, mais en gardant leur caractère d'Etat avec une souveraineté plus ou moins limitée ²⁶.

Pour Esmein, l'Etat fédératif « bien que répondant à une véritable unité nationale, fractionne la souveraineté. C'est un composé de plusieurs Etats particuliers dont chacun conserve en principe sa souveraineté intérieure, ses lois propres et son gouvernement. Mais la nation entière, comprenant la population additionnée des Etats particuliers et abstraction faite de ceux-ci, forme un Etat d'ensemble ou un Etat fédéral, qui possède aussi un gouvernement complet et dont les citoyens des divers Etats particuliers sont tous également citoyens. Certains attributs de la souveraineté sont enlevés par la Constitution aux Etats particuliers et sont transférés à l'Etat fédéral » ²⁷.

Le fédéralisme peut présenter des formes différentes. Deux formes sont classiques : la confédération et la fédération ²⁸.

²⁶ Sauser-Hall, G. *Guide politique suisse*. 1947, p. 24, éd. 1956. « L'Etat fédératif est composé d'Etats qui ne sont plus entièrement souverains, car ils ont abdiqué définitivement une partie de leur souveraineté au profit de l'Etat central. L'Etat fédératif se distingue de l'Etat unitaire par la participation des Etats particuliers à la formation de la volonté de l'Etat central. »

²⁷ Esmein, A. *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*. Paris, 1927. Tome premier, p. 7.

²⁸ Hennessy, J. et Brun-Charles, J. *Le principe fédératif*. Paris, 1940, p. 50. « Le fédéralisme peut accepter des formes différentes suivant les peuples et suivant le degré d'évolution où ils sont parvenus. Tous les peuples ne sont pas mûrs pour le fédéralisme. »

La confédération d'Etats, est une association ou ligue permanente de plusieurs Etats indépendants qui conservent néanmoins leur souveraineté intégrale. Par exemple : la Confédération des Cantons suisses du Covenant de Stans de 1481 jusqu'à 1798 et de 1815 à 1848, et la Confédération germanique de 1815 à 1866.

Si nous comparons, par exemple, le fédéralisme suisse avec celui de l'U.R.S.S., il est facile de constater qu'ils diffèrent sensiblement. Le fédéralisme suisse est le résultat d'une lente évolution et de la volonté vraiment librement exprimée par les cantons d'entrer dans la communauté formée par la Confédération. En Suisse, les cantons sont de véritables « petits souverains » à côté d'un souverain plus important, la Confédération. Participant à la souveraineté de la Confédération, ils font également partie du souverain plus important ²⁹.

Le nom que la Constitution soviétique donne à l'U.R.S.S., « Union des Républiques socialistes soviétiques » permet de croire qu'il s'agit d'une Confédération d'Etats et non d'une Fédération. Mais comme l'article 2 déclare que « la base politique de l'U.R.S.S. est constituée par les Soviets des députés des travailleurs... grâce à la conquête de la dictature du prolétariat » il nous paraît impossible d'accorder beaucoup de confiance à l'article 13 de la même Constitution qui postule que l'U.R.S.S. est « un Etat fédéral constitué sur la base de l'union librement consentie des Républiques socialistes soviétiques égales en droits » ³⁰.

Sur le fédéralisme comme principe d'organisation de l'Etat, il y a différentes opinions. Certains trouvent que le fédéralisme est un affaiblissement et une désintégration de l'Etat. D'autres estiment que le fédéralisme est révolu et qu'il est un véritable obstacle au progrès politique et social, à la sauvegarde de la démocratie et des droits de l'homme, spécialement des droits de la classe ouvrière ³¹.

D'autres encore voient dans le fédéralisme un principe progressif et uniquement applicable par les Etats socialistes. Pour eux, le fédéralisme comme système d'organisation de l'Etat est réel et vrai seulement quand il s'agit d'un Etat socialiste ; autrement, il est fictif et n'est là que pour

²⁹ Cette participation se manifeste en ceci : a) Composition du Conseil des Etats (art. 80) ; b) Cinq cantons ont le droit de provoquer la convocation extraordinaire de l'Assemblée fédérale ; c) Huit cantons peuvent demander le référendum pour les lois et arrêtés fédéraux non déclarés urgents et les traités internationaux d'une durée de plus de 15 ans ; d) Le Conseil des Etats a le droit d'initiative ; e) Pour la révision de la Constitution, il faut une double majorité : des cantons et des citoyens.

³⁰ Lénine : *L'Etat et la Révolution*. Petite bibl. Lénine. Paris, 1933, p. 31. « L'organisation centralisée de la force, l'organisation de la violence, sont nécessaires au prolétariat. »

³¹ Djordjévitch, Dr. *Droit constitutionnel yougoslave*. 1953, p. 186. « Harold Laski juge le fédéralisme des Etats-Unis comme un fédéralisme révolu, représentant un obstacle au progrès politique et social. »

permettre à la minorité de dominer la majorité. Marx, Engels et Lénine admettent le fédéralisme « comme une exception à la règle, soit comme une transition entre la monarchie et la République centralisée, ou comme un progrès dans certains cas déterminés, lorsque se pose, par exemple, la question des nationalités ³². Sinon, ils sont pour l'organisation de l'Etat par l'application du système centraliste ³³.

Il est incontestable que le fédéralisme, comme système d'organisation de l'Etat, a ses qualités et ses défauts. Sans nous laisser influencer par ceux qui s'éloignent de l'objectivité et jugent le fédéralisme bon, même salulaire, quand il est appliqué par les Etats socialistes, et par contre le trouvent impossible et fictif s'il est appliqué par les Etats non socialistes, nous sommes convaincu que c'est le système qui gagne de plus en plus de terrain.

Caractéristiques du fédéralisme yougoslave

Les peuples yougoslaves étaient déçus du système unitaire de la Constitution du 28 juin 1921. Comme nous l'avons déjà dit dans l'introduction, ce système était la plus grave cause de l'instabilité politique du pays. Pour sortir de l'impasse où la Yougoslavie se trouvait, après le fâcheux attentat de Belgrade en 1928, le remplacement du régime unitaire par le système fédéral s'imposait. Il a commencé virtuellement par le Décret de la Régence sur la Banovine de Croatie du 25 août 1939.

Malheureusement, cette substitution se réalisa après une guerre trop coûteuse pour les peuples yougoslaves et spécialement pour les Serbes. En outre, elle était totale et révolutionnaire. Par l'instauration du fédéralisme, que tout le monde désirait certainement, un régime politique fut institué qui visait clairement à réaliser par étapes un Etat selon les

³² Lénine. *Op. cit.*, p. 83.

³³ Djordjévitch, *Dr. Op. cit.*, pp. 187 et 188. « Lénine et la Révolution d'octobre ont fait renaître l'importance politique et étatique du fédéralisme. Lénine a souligné la possibilité de la création de la fédération des républiques socialistes égales en droit, sous la direction du parti ouvrier, où les nations et nationalités seraient vraiment unies comme des parties égales en droits. » En abandonnant ses principes indispensables pour un réel fédéralisme, l'U.R.S.S. a perdu le caractère d'Etat fédéral en devenant une quasi-fédération, où dominent les rapports d'inégalités nationales ; dirigisme bureaucratique et centraliste dans l'économie et dans la société. L'U.R.S.S. se transforme peu à peu en un Etat unitaire et centraliste ayant pour base le capitalisme étatique avec la suprématie de la bureaucratie d'une nation qui gouverne. »

³³ Lénine. *Op. cit.*, p. 62. « Dans les commentaires déjà cités de Marx sur l'expérience de la Commune, il n'y a pas l'ombre de fédéralisme. Marx s'écarte à la fois de Proudhon et de Bakounine précisément sur le fédéralisme. Il est centraliste et, dans tous les passages cités de lui, on ne trouverait pas la moindre infidélité au centralisme. »

principes de Marx, Engels et Lénine, ce que ne voulait qu'une faible et insignifiante minorité des peuples yougoslaves ³⁴.

Les caractéristiques du fédéralisme yougoslave, d'après la Constitution du 31 janvier 1946, sont les suivantes :

Il est fondé sur la nationalité, selon le principe que chaque nation a son Etat national et souverain.

Ce principe, à notre avis, n'est pas entièrement respecté, puisque en Yougoslavie existent deux Etats, la Serbie et le Monténégro, peuplés incontestablement d'une seule et même nation serbe ³⁵.

En constatant ceci, nous sommes obligé d'affirmer que nous ne sommes nullement contre l'existence d'un Etat monténégrin. Au contraire, nous trouvons qu'elle est la conséquence logique de son passé historique. Existant depuis des siècles comme Etat particulier mi-indépendant ou indépendant, le Monténégro, pour les Serbes qui l'habitent, est devenu synonyme de liberté et d'indépendance. En conséquence, l'existence de la République populaire de Monténégro est plutôt basée sur la nécessité historique que sur la nationalité.

Ce principe de la nationalité n'est pas non plus respecté en ce qui concerne la République de Bosnie et Herzégovine. Cette république est peuplée de trois nationalités : les Serbes, les Croates et une nationalité indéterminée et confondue avec la religion, les Musulmans.

Il est basé sur l'égalité des peuples en droit et sur l'affirmation que la communauté yougoslave est le résultat de la volonté des peuples.

L'égalité des peuples en droit n'est pas non plus entièrement respectée, car la représentation des Républiques au Conseil des Nationalités n'est pas égale. La République de Serbie, par exemple, est représentée par 30 députés de la République, 20 députés de la Province de Voïvodine et 15 députés de la Région autonome de Kossovo-Metochia, donc en tout par 65 députés. Par contre les autres républiques populaires sont représentées au Conseil des Nationalités chacune par 30 députés. (Art. 54.) ³⁶.

³⁴ « *La politique internationale.* » No 17, mai 1953, Paris. « Le parti communiste yougoslave comptait à la fin de 1952, 579.382 membres, chiffre représentant les 8,43 % du nombre d'habitants adultes qui est de 9.240.000 et le 4,7 % de la population totale du pays. »

³⁵ Il est complètement faux de prétendre que les Monténégrins sont une nation distincte de la nation serbe, car la notion « Monténégrin » n'est pas une notion ethnique mais géographique. Les Serbes du Monténégro ont la même langue, la même religion et la même culture que les autres Serbes et en outre le même passé historique ; ce qui est incontestable et facile à prouver.

³⁶ En Suisse, cette représentation au Conseil des Etats est parfaite. Chaque canton est représenté par deux députés et, dans les cantons partagés, chaque demicanton par un député. (Art. 80.) Aux Etats-Unis, le Sénat est composé de deux Sénateurs par Etat, réalisant de cette manière la représentation parfaite.

Quant à l'affirmation que la communauté yougoslave est le résultat de la volonté des peuples, elle est boiteuse. Si on ne tient compte que du résultat des élections de 1945, cette volonté est évidente. Mais si on prend en considération d'autres éléments, qui ne sont pas négligeables, il est douteux que cette volonté ait existé vraiment en ce qui concerne le régime instauré par la Constitution de 1946 ³⁷.

Il a aussi pour base l'unité géographique, politique et économique. L'unité politique et économique a permis le développement du centralisme, ce qui est peu compatible avec le principe fédéraliste proclamé par la Constitution.

Il est fondé sur la souveraineté des peuples, personnifiée dans leurs républiques populaires qui sont des Etats souverains. Mais l'article 9 de la Constitution limite immédiatement cette souveraineté en déclarant : « Cette souveraineté n'est limitée que par les droits donnés par la Constitution à la République fédérative populaire ».

Il a encore pour base une communauté de peuples qui sont au point de vue ethnique presque identiques, ayant un niveau économique et culturel plus ou moins semblable ³⁸.

Enfin, le fédéralisme yougoslave a également pour base la nécessité historique, ce qui est parfaitement vrai, puisque le système unitaire institué par la Constitution du 28 juin 1921 a subi incontestablement un échec.

Ainsi conçu, le fédéralisme yougoslave a fonctionné en pratique de la manière suivante :

Dès la création de la Yougoslavie fédérative, il y eut plusieurs tendances au centralisme caractérisées par l'augmentation progressive du pouvoir des organes fédéraux. Déjà, dans la lettre de la Constitution, les compétences des Républiques populaires étaient bien maigres. Elles étaient même moins souveraines que les Républiques de l'U.R.S.S. par exemple. Comme nous le savons, la loi constitutionnelle de l'U.R.S.S. du 1^{er} février 1944 attribua les pleins pouvoirs aux Républiques dans le domaine des relations extérieures ainsi que la possibilité d'entrer en rapport direct avec les Etats étrangers et de conclure des accords avec eux, ce que les Républiques populaires yougoslaves n'ont pas le droit de faire.

³⁷ Existence d'un seul parti politique ; exclusion quasi totale du choix ; une unique liste électorale ; un projet de Constitution ; abstention de l'opposition aux élections et inexistence d'une opposition assurée du respect de son opinion dans l'Assemblée constituante ; condamnation à l'indignité d'une partie importante de la population.

³⁸ Au point de vue économique les moins développés sont : Dalmatie, Monténégro, Macédoine, Herzégovine et Kossovo-Métochia. Au point de vue culturel se trouvent à peu près au même niveau : Slovénie, Serbie, Croatie et Monténégro.

Dans le domaine économique spécialement, la compétence joue incontestablement au profit de la Fédération. De même dans les autres domaines. Cela est prouvé par l'existence des Ministères fédéraux-républicains, qui représentaient l'application du principe hiérarchique et de subordination du pouvoir des Républiques au pouvoir fédéral. Cette compétence du Gouvernement central était constamment en croissance.

Il en résulte que le fédéralisme yougoslave, très faible dans la lettre même de la Constitution, était en fait presque inexistant. C'était le Gouvernement fédéral qui dirigeait toute la vie politique, économique et sociale du pays. En conséquence, à la place d'un fédéralisme, il existait en Yougoslavie un régime centraliste bureaucratique.

CHAPITRE DEUXIÈME

Le pouvoir populaire

La Constitution donne les bases et les principes de la nature et de la forme du pouvoir populaire. Renonçant au principe généralement admis de la séparation des pouvoirs, elle consacre le principe de l'unité du pouvoir qui désormais appartient au peuple.

« Tout le pouvoir émane du peuple et appartient au peuple. » (Art. 6.)

« Tous les organes représentatifs du pouvoir sont élus par les citoyens sur la base du suffrage universel, égal, direct, au scrutin secret. » (Art. 7.) La source et l'aboutissement du pouvoir se trouvent donc dans le peuple et la Constitution doit garantir qu'il en soit réellement ainsi.

Le peuple exerce son pouvoir par l'intermédiaire des organes représentatifs qui sont responsables devant lui ; il peut les révoquer en tout temps.

Ces principes du pouvoir populaire se trouvent également dans les constitutions de pays à démocratie populaire : Albanie, Bulgarie, Roumanie, Tchécoslovaquie, Hongrie et Pologne. Toutes ces constitutions sont plus ou moins alignées sur celle de l'U.R.S.S.

Ce principe de l'unité du pouvoir a retenu spécialement notre attention parce que c'est une innovation, tant dans la vie constitutionnelle yougoslave que dans la constitutionnalité en général.

Le problème fondamental de chaque tentative d'organiser l'Etat, et par conséquent, de chaque Constitution, c'est le problème du pouvoir ; c'est-à-dire de savoir qui possède le pouvoir et comment il fonctionne.

Un autre problème occupe, depuis la fin de la première guerre mondiale et surtout après la deuxième guerre mondiale, une place toujours plus importante dans les Constitutions modernes. C'est le problème économique et social dont l'importance est constamment croissante.

En droit constitutionnel, le principe de la séparation des pouvoirs, exprimé par Montesquieu dans l'ouvrage qui lui a valu une immense réputation, « De l'esprit des lois », paru en 1748, est le plus important de l'organisation de l'Etat. Montesquieu a estimé nécessaire la séparation des pouvoirs de l'Etat en trois pouvoirs distincts et indépendants : législatif, exécutif et judiciaire. Il a cherché à garantir ainsi les citoyens contre l'abus du pouvoir par les organes qui le détiennent. Pour lui, la

séparation des pouvoirs est l'unique moyen d'assurer la liberté des citoyens et de les protéger contre le despotisme, selon l'adage que « le pouvoir arrête le pouvoir ».

Ce principe de la séparation des pouvoirs est admis à l'heure actuelle par presque toutes les Constitutions modernes et on lui donne, à juste titre, une très grande importance ³⁹.

La Constitution des Etats-Unis applique strictement ce principe en instituant trois organes exerçant des pouvoirs distincts et exclusifs. Le Congrès, composé de deux Chambres, a le pouvoir législatif ; le Président des Etats-Unis a le pouvoir exécutif comme chef de l'Etat et chef du Gouvernement ; la Cour Suprême a le pouvoir judiciaire exclusif et indépendant. Toutefois, ce principe de la séparation des pouvoirs n'est pas absolu et, à notre avis, il est bon qu'il en soit ainsi, sinon cela conduirait fatalement à l'abus de pouvoir, ce qu'on a voulu éviter. Aux Etats-Unis, par exemple, le Sénat, doit approuver la nomination des hauts fonctionnaires de l'Etat et en outre donner son approbation préalable à la ratification des traités internationaux, empiétant de cette façon sur le pouvoir exécutif ⁴⁰. Par contre, le Président des Etats-Unis a le droit de s'adresser au Congrès, par un message, pour chaque ouverture de session. Il a également un droit de veto suspensif sur les lois adoptées par le Congrès, empiétant de ce fait sur le pouvoir législatif. Enfin, la Cour Suprême a le droit d'examiner la constitutionnalité des lois et par conséquent de s'associer au législateur.

Dans les monarchies constitutionnelles, nous trouvons également que le chef de l'Etat, chef de l'exécutif, fait partie du législatif puisque, pour les lois adoptées par ce dernier, il faut la sanction du roi. Il en est de même en ce qui concerne le pouvoir judiciaire, car la nomination des juges est faite par le roi, et la justice est rendue au nom du roi.

L'application du principe de la séparation des pouvoirs, même si cette séparation n'est pas absolue, est la garantie la plus sûre contre l'abus de pouvoir, car il est bien connu que le détenteur du pouvoir est toujours tenté d'en abuser s'il n'existe aucun autre pouvoir pour le limiter ⁴¹.

D'après la théorie socialiste, le principe de la séparation des pouvoirs, même théoriquement, ne peut pas ressortir à la démocratie ⁴².

³⁹ La Constitution des Etats-Unis, adoptée le 17 septembre 1787, et celle de la France, adoptée le 3 septembre 1791, ont reconnu le principe de la séparation des pouvoirs.

⁴⁰ Le Sénat américain, comme nous le savons, a désavoué le Président Wilson en 1919.

⁴¹ Jouvenel, B. de. *Du pouvoir*. P. 242, Genève, 1947. « C'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser : il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. » (Montesquieu, cité par B. de Jouvenel.)

⁴² Djordjévitch, Dr. *Droit constitutionnel yougoslave*. Belgrade, 1953, p. 242. « La démocratie, par sa substance même, signifie l'imperium du peuple par le peuple lui-même et exige que toutes activités étatiques soient concentrées au Parlement qui représente la souveraineté populaire. »

Le principe de l'unité du pouvoir se rapporte aux relations entre les organes de l'Etat et les institutions qui existent et fonctionnent sur le même niveau. Ce sont les normes politiques et constitutionnelles des rapports entre les organes représentatifs du pouvoir : le chef de l'Etat, le Gouvernement et les autres organes se trouvant sur le même niveau.

Dans la pratique, le principe de l'unité du pouvoir peut se réaliser différemment, de même que le principe de la séparation des pouvoirs. Par exemple : en Angleterre le Gouvernement, qui résulte de la majorité du corps électoral et non de la majorité parlementaire, au cas où il perd la majorité au Parlement, ne serait pas remplacé par un autre Gouvernement ayant la majorité au Parlement. Dans un tel cas, il y aura dissolution du Parlement et c'est aux électeurs à se prononcer sur la crise gouvernementale, non au Parlement. Par contre en France, où l'on respecte strictement le principe de la majorité parlementaire, c'est au Parlement de décider qui doit gouverner en cas de crise ministérielle. En France, le Parlement est plus puissant que le Gouvernement. C'est le type classique du parlementarisme. Cette différence, dans l'application du principe de la séparation des pouvoirs, est parfaitement logique car en France le gouvernement est issu du Parlement et non des élections, comme c'est le cas en Angleterre. D'après la Constitution allemande de Weimar et celle d'aujourd'hui, il est même possible que le gouvernement garde le pouvoir dans le cas où il est mis en minorité, sous certaines conditions ⁴³.

L'unité du pouvoir, comme principe de l'organisation du pouvoir d'Etat proclamé par la Constitution de 1946, est ainsi conçue :

La Constitution a son point de départ dans le principe que le peuple réalise le pouvoir par l'intermédiaire des organes représentatifs, respectant ainsi le principe de la démocratie représentative.

Les organes représentatifs du pouvoir sont : les Comités populaires, les Assemblées populaires. Ceci selon une structure du pouvoir telle qu'elle ne diffère pas essentiellement du principe de la séparation des pouvoirs, comme nous le verrons un peu plus loin.

Dans la Fédération et les Républiques populaires existe encore un organe du pouvoir, le Présidium qui, selon sa composition et les compétences qui lui sont attribuées par la Constitution (Art. 73, 74, 75 et 76) devrait être un organe très puissant, ce qu'il n'était pas en réalité. Il

⁴³ Robinet de Cléry, Adrien : *La responsabilité politique des ministres devant le Parlement*. Genève, 1956, p. 13. « La Diète fédérale (Bundestag) ne peut exprimer sa méfiance envers le Chancelier fédéral qu'en lui élisant un successeur à la majorité de ses membres et en invitant le Président fédéral à relever le Chancelier de ses fonctions. Le Président fédéral doit faire droit à cette demande et il doit nommer la personnalité élue. » (Art. 67 de la loi fondamentale de la République fédérale allemande, en date du 8 mai 1849.)

est traité par la Constitution de « plus haut organe du pouvoir » tandis que l'Assemblée populaire est l'« organe suprême du pouvoir ».

La Constitution fait la différence entre les organes du pouvoir de l'Etat et les organes de l'administration de l'Etat. Cette différence terminologique s'explique par le désir de prouver l'existence de l'unité du pouvoir, vu que les corps représentatifs sont, en principe, seuls détenteurs du pouvoir étatique et, en conséquence, uniques organes du pouvoir. Il nous semble que cette explication n'est pas suffisamment logique ni persuasive, car la même Constitution (art. 77) définit le Gouvernement fédéral comme « organe supérieur exécutif et administratif du pouvoir d'Etat ». En conséquence, le Gouvernement est en réalité, par la lettre de la Constitution, détenteur d'un pouvoir très étendu. En pratique le Gouvernement fédéral était encore plus puissant, comme nous le verrons.

Les organes administratifs de l'Etat sont : le Gouvernement, organe supérieur exécutif et administratif du pouvoir ; les Comités exécutifs, organes exécutifs et administratifs des Comités populaires, sauf dans les petits villages, où ils n'existent pas.

Cette formule de l'unité du pouvoir est certainement empruntée à la Constitution de l'U.R.S.S. qui désigne comme « organe supérieur du pouvoir d'Etat de l'U.R.S.S. le Soviet suprême de l'U.R.S.S. » (art. 30).

D'après la Constitution, les Assemblées populaires et les Comités populaires auraient dû avoir une place centrale dans l'organisation du pouvoir d'Etat, avec les fonctions les plus importantes. En réalité ce n'était pas le cas. Ce sont les Gouvernements et les Comités exécutifs qui ont joué un rôle de premier plan. Les Assemblées populaires et les Comités populaires n'étaient en fait que leurs instruments ; ils se sont bornés à approuver les actes proposés et exécutés par les Gouvernements et les Comités exécutifs, afin que la forme soit respectée.

Dans la fédération, le rôle de commandement fut abandonné au Gouvernement qui prit ainsi le gouvernail de l'Etat en laissant à l'Assemblée fédérale la satisfaction de donner son approbation « à l'unanimité », aux actes proposés et exécutés par le Gouvernement, et au Présidium le soin de régner, mais non de gouverner ⁴⁴.

Le Gouvernement fédéral et les Gouvernements des Républiques ne différaient nullement d'un Conseil des Ministres dans un système parlementaire. Composé des Ministres qui, chacun pour leur part, étaient à la tête d'un Ministère et en même temps membres du Présidium, ce Gouvernement était beaucoup plus indépendant à l'égard de l'Assemblée qu'un Gouvernement parlementaire. Cela se manifeste par le fait que, pas une seule fois depuis la fondation de la Yougoslavie fédérative populaire, l'Assemblée n'a usé de son droit de révocation.

⁴⁴ Djordjévitch, *Dr. Op. cit.*, p. 247. « Le Présidium n'était pas en mesure de développer son activité, comme organe de contrôle de la légalité et de l'activité du Gouvernement, à cause du rôle toujours croissant et décisif du Gouvernement. Ainsi il n'était que le chef d'Etat qui ne s'occupe que de la représentation. »

Cette prépondérance du Gouvernement peut s'expliquer ainsi : à la tête du Gouvernement fédéral se trouvait le Secrétaire du Comité central du parti communiste yougoslave, le Maréchal Josip Broz-Tito, et à la tête des Gouvernements des Républiques populaires, les Secrétaires du parti communiste des Républiques respectives. Cela traduit aussi « l'importance du pouvoir administratif à l'époque du développement et du renforcement des réalisations révolutionnaires et des nouvelles forces du socialisme assurant ainsi l'action contre les anciens rapports sociaux et politiques et contre les forces et conceptions conservatrices ». ⁴⁵.

⁴⁵ Djordjévitch, *Dr. Op. cit.*, p. 247. « Dans toutes les périodes révolutionnaires et les périodes d'une transformation véritable de la vie sociale et politique, quand l'Etat se met en action provisoirement comme représentant du peuple, il agit inévitablement dans sa forme restreinte, concentrée et dynamique, par l'intermédiaire de ses organes exécutifs qui, en unissant les décisions et l'exécution réalisent les nouveaux rapports. »

CHAPITRE TROISIÈME

Droits fondamentaux des peuples et des Républiques populaires

Dans le chapitre III article 9, il est établi que les Républiques populaires sont souveraines et que cette souveraineté n'est limitée que par les droits donnés par la Constitution à la Fédération.

La limitation de la souveraineté des Etats faisant partie d'une fédération est tout à fait normale. Elle se trouve dans toutes les Constitutions organisant l'Etat sur la base fédérative. C'est la règle de droit constitutionnel généralement admise ⁴⁶.

Ce chapitre consacre encore la protection constitutionnelle des minorités nationales, ce qui est très louable et parfaitement compréhensible dans un pays où la division organique de l'Etat en Républiques populaires est fondée sur la nationalité, comme c'est le cas en Yougoslavie. Cette garantie de la protection de la minorité nous semble même superflue si l'on tient compte de l'article 21 de la Constitution qui pose le principe de l'égalité devant la loi pour les citoyens « sans distinctions de nationalité, de race et de religion ».

1) *La souveraineté*

La solution donnée au problème de la souveraineté dans un Etat fédératif, permet de découvrir le rapport juridique existant entre l'Etat fédératif et les Etats membres, de même que les rapports des Etats membres entre eux. Cela nous permet de connaître la nature juridique de l'Etat fédératif en question.

Chercher à savoir comment est résolu le problème de la souveraineté dans un Etat fédératif, c'est chercher à découvrir qui est souverain : l'Etat fédératif lui-même ou ses Etats membres, ou les deux à la fois.

Nous savons que souverain signifie supérieur à tout pouvoir à l'intérieur de l'Etat et égal aux autres à l'extérieur. Pour un Etat unitaire

⁴⁶ Esmein, A. : *Eléments de Droit constitutionnel français et comparé*. Paris, 1927. Tome premier, p. 7. « L'Etat fédératif fractionne la souveraineté. C'est un composé de plusieurs Etats particuliers dont chacun conserve en principe sa souveraineté intérieure... »

c'est clair, puisqu'il n'y a qu'un seul souverain : le monarque, la nation ou le peuple ; mais quand il s'agit d'un Etat composé de plusieurs autres Etats, le problème surgit.

Sur le problème de la souveraineté dans un Etat fédératif, il y a plusieurs opinions, plus ou moins différentes. Il y a ceux qui trouvent que la souveraineté y est partagée entre le pouvoir fédéral et les pouvoirs locaux des Etats membres. Selon Esmein, l'Etat fédératif fractionne la souveraineté. Par contre, le jurisconsulte Bodin et l'homme d'Etat Hobbes soutiennent que la souveraineté est indivisible comme « pouvoir suprême et illimité » et aussi du point de vue juridique car « il est impossible simultanément d'avoir le pouvoir suprême et de ne l'avoir pas ». Il y a encore une opinion en faveur de l'indivisibilité de la souveraineté, mais elle diffère sur le point de savoir qui est détenteur de la souveraineté : les uns trouvent que c'est l'Etat fédératif qui dispose de la souveraineté, parce que les Etats membres ont renoncé à leur souveraineté à son profit ; les autres estiment la souveraineté inaliénable et qu'en conséquence, les Etats membres restent souverains. Cette théorie de la plénitude de la souveraineté des Etats membres est, à notre avis, juridiquement indéfendable, car impossible. Elle était défendue, aux Etats-Unis, par le sudiste Kalhoun. Pour lui les Etats-Unis sont le résultat d'un contrat d'alliance entre Etats souverains et indépendants. C'est exact, mais seulement pour l'époque antérieure à la création de la Constitution fédérale, c'est-à-dire sous la Confédération. Depuis l'adoption de la Constitution, laquelle a remplacé les « Articles de Confédération », ce n'est plus le cas ⁴⁷. Situation comparable à celle des cantons suisses qui étaient, selon le Pacte Fédéral du 7 août 1815, effectivement souverains, la Confédération n'ayant que des compétences limitées ; tandis que depuis l'adoption de la Constitution du 12 septembre 1848, la Confédération a été transformée en un Etat fédératif. Pour Kalhoun, le pouvoir central, dans l'Etat fédératif, n'est pas une entité nouvelle et indépendante des Etats membres ; il ne possède le pouvoir qu'autant que les Etats membres le lui ont transmis, mais ce pouvoir peut toujours lui être retiré ⁴⁸. Il est vrai qu'on peut s'accorder sur le droit des Etats membres de se retirer de la fédération, et l'introduire dans la Constitution ; mais tant qu'ils restent dans la fédération, ils ne peuvent pas avoir la plénitude de la souveraineté car, juridiquement, cela est impos-

⁴⁷ Amiamo, L. Morgan. *La Constitution des Etats-Unis*. Paris, 1947, p. 19. « Quand la Constitution fut officiellement adoptée par les délégués de la Convention de Philadelphie, le 4 mars 1789, le Gouvernement des Etats-Unis fut établi comme souverain sur les Etats de l'Union. Avant la création de la Constitution fédérale, ces Etats coloniaux étaient liés théoriquement par ce que l'on appelait les « Articles de la Confédération ». Sous la Confédération, les Etats ne perdaient pas la moindre parcelle de leur pouvoir souverain. »

⁴⁸ C'est l'application de la théorie de J. J. Rousseau sur la souveraineté du peuple et son rapport avec l'Etat. *Du Contrat social*. Ed. Genève, 1947, pp. 205 et 208.

sible. Si les Etats membres gardaient la plénitude de leur souveraineté, il ne s'agirait plus d'un Etat fédératif mais d'une alliance d'Etats ⁴⁹.

Le juriste et homme d'Etat américain James Madison défend la thèse que dans un Etat fédératif il existe conjointement et parallèlement deux souverainetés : l'une fédérale et l'autre des Etats membres ⁵⁰. Thèse très logique et juridiquement parfaitement défendable.

La Constitution yougoslave de 1946 et les Constitutions des Républiques populaires, par leurs normes, affirment l'existence de la souveraineté des Etats membres à côté de la souveraineté de l'Etat fédératif, et en conséquence, l'existence de la dualité de la souveraineté. L'article 9 de la Constitution fédérale mentionne, « la souveraineté des Républiques » et ajoute que cette souveraineté d'un Etat membre « n'est limitée que par les droits de la Fédération ». La souveraineté des Républiques populaires est donc limitée, mais au point de vue juridique et constitutionnel elle existe. La Constitution mentionne encore une fois la souveraineté des Républiques, puisque la Fédération « protège et défend les droits souverains des Républiques ». Il se trouve dans la Constitution suisse également une disposition limitant la souveraineté des cantons ⁵¹. Les mêmes dispositions se trouvent dans les Constitutions des Républiques populaires qui, en outre, soulignent la priorité juridique des lois fédérales, ce qui est d'ailleurs la règle généralement admise.

Formellement, d'après les éléments que nous trouvons dans le texte de la Constitution, il est incontestable que les Républiques populaires sont des Etats avec attribution des droits souverains : par exemple :

Elles ont le droit de sécession. Ce droit n'est reconnu encore qu'en U.R.S.S. ⁵². A notre avis, ce droit de sécession, en réalité sans aucune valeur pratique, accordé aux Républiques, ne manifeste rien d'autre que le désir d'aligner le texte de la Constitution sur celle de l'U.R.S.S. qui a servi de modèle ;

Les Républiques ont leur propre Constitution, à une seule condition : qu'elle soit conforme à la Constitution fédérale, comme conséquence logique des rapports juridiques entre l'Etat fédératif et les Etats membres ⁵³.

⁴⁹ Sauser-Hall, G. *Guide politique suisse*. 1947, p. 24, et 1956, « L'Etat fédératif est composé d'Etats qui ne sont plus entièrement souverains, car ils ont abdiqué définitivement une partie de leur souveraineté au profit de l'Etat central. »

⁵⁰ C'est la théorie qui a son application dans la Constitution suisse.

⁵¹ Article 3 de la Constitution suisse : « Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale. »

⁵² Djordjévitch, Dr. *Op. cit.*, p. 199. « La Constitution stalinienne de 1936 a reconnu le droit de séparation aux Etats membres pour camoufler l'inexistence de l'indépendance des Républiques fédérées et de leurs peuples et étouffer chaque tentative de réalisation de l'indépendance non seulement par une condamnation pour crime « de nationalisme bourgeois » mais aussi par destruction physique ceux qui ont commis ce « crime ».

⁵³ Cette condition est également prévue dans la Constitution suisse (art. 6) et celle des autres Etats fédéraux.

Elles ont leur propre territoire, qu'on ne peut modifier sans leur consentement ;

Elles ont la direction de tout ce qui concerne la vie sociale, politique, économique et culturelle de la République, sauf en ce qui est de la compétence de la Fédération conformément à l'article 44 de la Constitution ;

Les Républiques organisent et dirigent indépendamment les organes du pouvoir et de l'administration. Elles ont leur propre budget et leurs plans économiques ;

L'existence de la citoyenneté des Républiques est la base de la citoyenneté fédérale ;

Elles font réellement partie de la souveraineté fédérale, par le Conseil des Nationalités qui est à parfaite égalité avec le Conseil fédéral.

Cependant, à part les dispositions favorables à la souveraineté des Républiques, la Constitution fédérale, par ses principes et ses dispositions sur le rapport entre le pouvoir fédéral et celui des Républiques, manifeste une tendance à une centralisation qui pourrait mettre en doute l'existence réelle de la souveraineté des Républiques ⁵⁴.

2) *La protection des minorités nationales*

Le problème de la protection des minorités occupe une place de plus en plus large dans les ouvrages scientifiques sur le droit international public qui demande qu'elle soit assurée, non seulement sur la base d'une intervention humanitaire, mais sur la base d'une protection juridique, donc réelle et non formelle et platonique.

Cette protection juridique, on cherche à l'assurer au moyen de traités, imposant aux Etats signataires l'obligation de mettre sur le pied d'égalité leurs propres nationaux ⁵⁵. On cherche à assurer efficacement aux minorités la protection contre des mesures arbitraires et discriminatoires sans distinction de naissance, de nationalité, de langue, de race et de religion.

La Constitution, dans son article 13, donne l'assurance que « les minorités nationales jouissent du droit et de la protection du développement culturel et du libre usage de leur langue ». Elle met les minorités

⁵⁴ Djordjévitch, *Dr. Op. cit.*, p. 201. « Il serait erroné de croire que la Constitution de 1946 ait défendu la théorie de la souveraineté des Républiques populaires dans le sens juridico-étatique, et encore moins dans le sens international. La Constitution, il est vrai, a employé une certaine terminologie traditionnelle, et cela non pour affirmer sa valeur scientifique, mais pour exprimer l'aspect du fédéralisme yougoslave de l'époque. »

⁵⁵ Guggenheim, *P. Traité de Droit international public*. Tome I, p. 291. Genève, 1953. « Traité de paix d'Osnabrück de 1648 sur la protection des minorités religieuses ; Traité de Berlin de 1878 exigeant de la Bulgarie, du Monténégro, de la Serbie, de la Roumanie et de la Turquie qu'ils accordassent la liberté religieuse à leurs nationaux. »

à égalité avec les autres citoyens, par l'article 21 qui prévoit que « tous les citoyens de la République fédérative populaire de Yougoslavie sont égaux devant la loi, sans distinction de nationalité, de race et de religion ». De cette manière, la protection des minorités n'est pas fondée seulement sur les traités internationaux, mais encore sur la loi fondamentale, ce qui devrait donner plus de garantie aux minorités.

L'insertion dans la Constitution des normes sur la protection des minorités est une mesure très louable. Elle prouve que le législateur yougoslave a cherché à assurer aux minorités une protection réellement efficace. Mais, à notre avis, la protection constitutionnelle des minorités est une mesure parfaitement logique dans un pays où la division organique de l'Etat en Républiques fédérées est fondée sur la nationalité.

CHAPITRE QUATRIÈME

Droits et devoirs des citoyens

Le chapitre V de la Constitution, avec ses 23 articles, est consacré aux droits et devoirs des citoyens.

Cette partie est la plus importante dans toute Constitution moderne. Les dispositions relatives aux droits individuels se trouvent dans toutes les Constitutions élaborées sur le modèle de la « Déclaration des droits de l'homme et du citoyen » de la Révolution française de 1789.

La Constitution yougoslave de 1946 comprend tous les droits reconnus par le monde civilisé comme fondamentaux, ce qui est très louable s'ils sont respectés dans la pratique. C'est aussi la caractéristique des Constitutions des autres pays de démocratie populaire : Albanie, Bulgarie, Tchécoslovaquie, Roumanie, Hongrie et Pologne ; elles donnent beaucoup de place aux droits et devoirs des citoyens et dépassent tout ce qui est connu dans ce sens jusqu'à présent en droit constitutionnel ⁵⁶.

Si l'on parle des droits des citoyens, on pense aux droits subjectifs des individus, qui leur confèrent la faculté d'en exiger le respect. C'est la protection des intérêts d'un sujet de droit reconnus par le droit objectifs comme tels. Ce sont donc les droits individuels que la Constitution vise dans le chapitre V édictant des normes dans l'intérêt des individus ⁵⁷.

À côté des normes d'intérêt individuel, il existe dans chaque Constitution des normes d'intérêt collectif qui protègent indirectement les intérêts des individus ; mais les normes édictées dans l'intérêt des individus sont des droits typiquement individuels ⁵⁸.

⁵⁶ *Mirkine-Guetzévitch, Boris : Les Constitutions européennes*. Paris, 1951, p. 121, Tomes I et II. « Les libertés individuelles et sociales occupent une place d'honneur dans les nouvelles constitutions européennes. Même celles des pays dont la pratique gouvernementale ou administrative n'est guère démocratique, consacrent des chapitres éloquentes à l'affirmation de ces libertés. On peut dire que la reconnaissance des Droits de l'Homme a pénétré l'opinion mondiale avec une unanimité presque déconcertante. Bien qu'unanime, cette reconnaissance n'est pas pour autant un gage d'efficacité. »

⁵⁷ *Battelli, Maurice : Cours de Droit public et administratif suisse à l'Université de Genève*. Manuscrit. « Favre définit le droit subjectif, comme un intérêt protégé par le droit d'un sujet à qui l'ordre juridique attribue le pouvoir de se défendre par une action en justice. »

⁵⁸ Par exemple : l'organisation du fonctionnement des pouvoirs publics est une norme d'intérêt collectif.

Depuis la Grande Charte des libertés accordée aux Anglais en 1215 par le Roi (en réalité elle fut imposée au Roi), « *Petition of Right* » de 1628, qui précéda les déclarations des Droits de l'Homme, aux Etats-Unis en 1776 et en France en 1789, on a cherché à établir un rapport entre le détenteur du pouvoir (le Roi, l'Etat, le peuple) et l'individu, pour protéger ce dernier de l'arbitraire ⁵⁹.

1) *L'égalité devant la loi. (Art. 21.)*

L'article 21 déclare « que tous les citoyens sont égaux devant la loi sans distinction de nationalité, de race et de religion ».

La Constitution protège ce principe en proclamant : « qu'aucun privilège de naissance, de rang, de fortune et de degré d'instruction n'est reconnu », (article 21, alinéa 2) et encore, qu'« est contraire à la Constitution et punissable, tout acte par lequel est donné un privilège aux citoyens, ou est faite une limitation de droits en vertu d'une différence de nationalité, de race ou de religion, comme toute incitation à la haine et à des querelles de nationalité, de race ou de religion » (article 21, alinéa 3).

Il en résulte que l'article 21, non seulement accorde aux citoyens le droit d'être traités sur un pied d'égalité, mais prescrit encore aux organes du pouvoir les directives pour l'application de cette norme.

Cette norme constitutionnelle est incontestablement bonne ; mieux, elle est louable ; respectée, elle donne vraiment une garantie sérieuse d'égalité ; seulement, il faut l'appliquer consciencieusement. Or, en dépit de son importance, elle n'est pas respectée comme elle devrait l'être, ce qui est regrettable. Nous y reviendrons plus loin.

2) *Le droit de vote : universel, égal, direct et secret*

L'article 7 de la Constitution, s'occupe du système électoral. Il prescrit ce qui suit : « Tous les organes représentatifs du pouvoir d'Etat sont élus par les citoyens, sur la base du suffrage universel, égal et direct au scrutin secret.

⁵⁹ La Déclaration universelle des Droits de l'Homme votée par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 10 décembre 1948, a donné un caractère universel aux droits de l'homme. Elle garantit une large application de ces principes si importants pour le progrès de l'humanité.

Duguît, Léon : *Traité de droit constitutionnel*. Paris, 1924-1930. Tome III, p. 560. « Le pays qui, le premier, a mis en œuvre le système des déclarations des droits de l'homme est les Etats-Unis d'Amérique. Cette déclaration se trouve dans toutes les Constitutions des Etats membres des Etats-Unis, ayant le caractère du pacte social. »

« Le système des déclarations des droits tend à déterminer les limites qui s'imposent à l'action de l'Etat. Autrement dit, ce sur quoi le législateur peut ou ne peut pas légiférer. »

» Les représentants du peuple, dans tous les organes du pouvoir d'Etat, sont responsables devant leurs électeurs. Il sera prescrit par la loi dans quels cas, sous quelles conditions et de quelle façon les électeurs peuvent révoquer leurs représentants avant même l'expiration de leur mandat. »

La Constitution pose donc trois principes pour les élections des représentants du peuple : premièrement, les élections sont directes ; deuxièmement, les représentants sont responsables devant les électeurs et troisièmement, ils sont révocables.

Sur la base de ces principes constitutionnels, les lois fédérales et républicaines sur le droit électoral, sont élaborées et promulguées.

Le suffrage universel. (Art. 23.)

Ce principe assure la plus large participation du peuple aux élections et par là aux pouvoirs de l'Etat.

Le suffrage universel, en droit constitutionnel yougoslave, consiste en ceci :

L'âge de 18 ans révolus est exigé pour le droit actif et passif de vote. C'est le plus bas âge connu jusqu'à présent dans le droit constitutionnel en général comme nécessaire pour obtenir le droit électoral. Nous trouvons le même âge dans les Constitutions de l'U.R.S.S. (d'où cette norme est probablement tirée), d'Albanie, de Bulgarie et de Tchécoslovaquie. Cependant, cette dernière, pour le droit électoral passif, exige 21 ans. En Roumanie il faut 20 ans pour le droit actif et 23 pour le droit passif. La Constitution de la Hongrie prévoit la majorité pour la jouissance du droit de vote.

Mais la Constitution yougoslave va encore plus loin. Dans son article 137 (Dispositions transitoires et finales) elle prévoit que certaines personnes, même au-dessous de l'âge exigé par l'article 23, ont le droit électoral actif et passif. « Toute personne n'ayant pas atteint 18 ans et inscrite sur les listes électorales pour les élections de l'Assemblée Constituante conserve le droit de vote acquis. » ⁶⁰

Les citoyens en service sous les drapeaux ont le droit de vote actif et passif, ce qui est admis également dans toutes les Constitutions des pays de démocratie populaire, et d'autres pays démocratiques. C'est la première fois que ce droit apparaît dans le droit public yougoslave.

La participation de l'armée à la vie politique du pays peut être approuvée ou critiquée, car sur ce point les opinions sont partagées.

Dans un pays dont le régime ne reconnaît qu'un seul parti politique, le parti communiste, comme c'est le cas en Yougoslavie et dans les autres

⁶⁰ Le droit électoral est accordé aux participants à la guerre de libération dans les unités des partisans et de l'armée de libération, même aux personnes n'ayant pas 18 ans. Il y avait des personnes n'ayant même pas 13 ans, qui ont pris part à la guerre et en conséquence ont acquis ce droit.

pays de démocratie populaire, la participation de l'armée à la vie politique peut s'expliquer et même se comprendre ⁶¹. Par contre, dans un pays à structure politique libérale où existe la pluralité des partis politiques, et en conséquence, la lutte politique, la participation de l'armée à la vie politique, à notre avis, n'est pas recommandable. Comme la lutte politique marque, « volens nolens », une division entre les citoyens, l'armée doit rester en dehors de cette lutte comme corps qui appartient à la nation, soit au peuple, sans égard aux opinions politiques différentes. Ainsi, neutre au point de vue politique, l'armée reste comme telle l'armée de la nation et évite le danger de devenir l'armée d'un parti politique, comme c'est le cas dans les pays de l'Amérique du Sud où les armées sont devenues les instruments des différents partis politiques.

Les femmes sont à égalité avec les hommes pour le droit de vote actif et passif, ce qui est actuellement reconnu dans la plupart des pays. En Yougoslavie, c'est la première fois que la femme apparaît dans la vie politique. Cela s'explique par la participation active de la femme yougoslave à la lutte pour la libération, soit dans les unités de partisans, soit dans les unités de l'armée de la libération. Cela résulte aussi de la participation de la femme à la vie économique, sociale et culturelle du pays.

Nous admettons cette participation de la femme à la vie politique, comme une conséquence logique de son activité, et de ce point de vue nous la trouvons justifiée, en faisant immédiatement une réserve quant aux résultats pratiques de cette innovation. Il ne faut pas oublier que la vie de la famille yougoslave (nous pensons ici à la majorité écrasante du peuple, aux paysans), est encore plus ou moins patriarcale et que l'obéissance et même la soumission presque totale de tous les membres au chef de famille, est la règle la plus stricte, spécialement en ce qui concerne la femme. Dans ces circonstances, il est évident que la femme ne sera certainement pas une électrice indépendante, qui, en votant, exprime sa propre opinion, mais un automate qui exécute l'ordre du chef de famille docilement et même avec dévouement, trouvant ce comportement parfaitement normal.

La Constitution, dans son article 23, alinéa 4, fait une grave restriction à ce principe d'universalité, en prescrivant l'interdiction du droit électoral à une partie de la population, au moyen d'une loi fédérale à laquelle on a laissé régler cette question de si grande importance, et qui touche directement à un droit reconnu fondamental. Il s'agit d'un groupe important de citoyens, spécialement les intellectuels, frappés d'indignité nationale pour fait de collaboration ou de corruption. Cette restriction, faisant une grave entorse au principe d'égalité devant la loi, proclamé avec conviction dans l'article 2, se trouve également dans toutes les Constitu-

⁶¹ En Yougoslavie, tout indique que le parti communiste est confondu avec l'Etat. Il en est de même dans les autres pays à régime communiste.

tions des pays à démocratie populaire, ce qui est vraiment déplorable, parce que contradictoire avec tous les autres principes de liberté et d'égalité qui abondent dans leurs textes ⁶².

L'égalité du droit de vote.

C'est un corollaire habituel du suffrage universel, car ce suffrage implique, normalement, l'égalité du droit de vote. Tandis que le droit de vote universel signifie que tous les citoyens, sans distinction sociale, politique, nationale, raciale et autres, ont le droit de vote, l'égalité signifie que tous les électeurs ont la même force de vote.

Tous les citoyens, hommes et femmes, ont une voix, sans aucun privilège. C'est un principe démocratique et actuellement admis dans la plupart des pays, souvent ignoré dans le passé. Malheureusement ce principe n'est pas respecté, puisque, comme nous l'avons vu, de nombreux citoyens sont frappés d'indignité nationale.

L'égalité du droit de vote est comprise de la manière suivante : On ne peut voter qu'une seule fois ; il y a égalité en matière de droit actif et passif, pour les femmes et les hommes ; il faut avoir 18 ans, et même moins, pour les personnes ayant été inscrites sur les listes électorales pour les élections à l'Assemblée Constituante (art. 137) ; les circonscriptions sont égales, c'est-à-dire que le même nombre d'électeurs élit le même nombre de représentants.

Le droit de vote direct.

C'est le droit de l'électeur d'employer son droit de vote personnellement, sans intermédiaire.

C'est un principe démocratique supérieur au principe du droit de vote indirect. Le droit de vote indirect est applicable, comme nous le savons, dans certains pays, avec restriction. Par exemple : en France, le Président de la République est élu indirectement par les deux Chambres réunies ; en Suisse, le Conseil fédéral est également élu indirectement, tandis que le Conseil d'Etat, à Genève, est élu directement par le peuple ; le Président des Etats-Unis est élu indirectement par un collège électoral, qui est obligé d'exécuter la volonté des électeurs, ses délégués ayant un mandat impératif ; en conséquence, il est admis d'affirmer que le Président des Etats-Unis est élu, lui aussi, directement.

En Yougoslavie, à l'heure actuelle, le Président de la République est élu indirectement par l'Assemblée populaire fédérale en séance

⁶² D'après une source, il y avait, seulement à Belgrade, 60.000 indignes sur 200.000 habitants pour les élections de 1945. Selon le professeur Dr Djordjévitch (de l'Université de Belgrade), il n'y en avait en tout que 194.158 dans le pays.

commune. Les députés représentant les Républiques populaires dans le Conseil fédéral sont élus, eux aussi, d'une manière indirecte, car ils sont choisis parmi les députés des Assemblées des Républiques. En conséquence, le système électoral yougoslave connaît actuellement, lui aussi, le droit de vote indirect.

Le secret du vote.

C'est un élément très important du droit électoral, car la valeur réelle du système politique d'un pays résulte de la façon dont l'électeur exerce son droit de vote, en élisant ou en révoquant ses représentants.

L'exercice du droit de vote, comme nous le savons, peut se faire publiquement ou secrètement. Le vote public est antidémocratique, parce qu'il ne donne pas de garantie de liberté aux électeurs. En Yougoslavie, seule la Constitution octroyée par le Roi en 1931 a connu ce système, actuellement abandonné par la plupart des pays ⁶³. Par contre, le vote secret assure la libre détermination et le libre exercice du droit de vote des électeurs et donne ainsi suffisamment de garantie de la liberté des électeurs, sans contrainte ni contrôle.

Dans un pays où, pratiquement, n'existe qu'un seul parti politique, comme c'est le cas en Yougoslavie, le secret du vote ne joue pas un rôle aussi grand que dans un pays à système politique libéral, avec plusieurs partis politiques. L'existence d'un seul parti politique permet le contrôle par un dénombrement des participants au vote. C'est là qu'il faut, à notre avis, chercher l'explication du pourcentage très élevé des votants qui, dans les pays à démocratie populaire, varie entre 90 % et 99 %, pourcentage rarement ou presque jamais atteint dans les autres pays.

3) La révocation.

C'est le droit des électeurs de révoquer leurs représentants dans les corps représentatifs avant même l'expiration de leur mandat.

Ce droit de révocation fait partie du système électoral yougoslave comme un principe général et toujours applicable quand il est question d'un corps représentatif. C'est donc l'application stricte de la théorie marxiste sur ce point.

Si nous considérons qu'un député n'est qu'un mandataire de ses électeurs, son rapport avec les électeurs peut être assimilé au rapport d'un mandataire et de son mandant en droit civil. Ainsi, mandataire de ses électeurs, ayant l'obligation d'une bonne et fidèle exécution de son

⁶³ Il est très caractéristique que les électeurs yougoslaves, malgré le vote public, prévu par la Constitution de 1931, ont donné à l'opposition 1.300.000 des voix tandis que la liste gouvernementale a obtenu 1.600.000, à l'occasion des élections parlementaires en 1939.

mandat, le député est responsable de son activité devant les électeurs. En conséquence, il est logique de conclure que les électeurs ont le droit de révoquer en tout temps celui qui n'exécute pas loyalement son mandat, au lieu d'attendre, impuissants, l'expiration de son mandat parlementaire.

Par contre, si nous admettons qu'un député n'est pas mandataire des électeurs de sa circonscription, mais investi d'un mandat général de la nation, comme est le mandat d'un député dans le Parlement des pays respectant le principe de la liberté politique, dans ce cas le mandat est libre et le député doit l'exécuter selon sa conscience, sans contrainte. Son mandat est irrévocable et ses actes n'ont pas à être ratifiés par les électeurs. Les électeurs n'ont aucun droit que celui d'attendre les élections pour donner ou refuser leur confiance au député ⁶⁴.

A notre avis, le principe d'un mandat impératif est assez logique et parfaitement applicable quand il s'agit du rapport d'un député et de ses électeurs. Certes, le député n'est pas libre dans son activité et il n'agit pas selon sa conscience, mais en exécution de l'ordre de ses électeurs ; mais il peut démissionner, si les électeurs exigent de lui quelque chose qui soit contraire à sa propre conviction. Par contre, le député ayant une autonomie juridique totale, peut abuser de sa liberté d'action et passer même d'un parti politique à un autre, ayant un programme diamétralement opposé, et agir ainsi pendant toute une législature, laissant ses électeurs impuissants.

Le mandat impératif est celui que préconisait J. J. Rousseau et nous le trouvons le plus approprié. Comme tel il devrait avoir sa place dans les systèmes électoraux. Il est vrai qu'on peut abuser de ce droit de révocation, mais c'est, à notre avis, moins grave que l'abus de la liberté d'action par un député ayant une autonomie juridique totale.

Le droit de révocation n'existait pas dans le droit public yougoslave, mais c'est un principe généralement admis dans les pays de démocratie populaire.

Selon la Constitution yougoslave, les principes de la révocation, sont les suivants : les représentants sont responsables devant les électeurs de leur circonscription, qui ont le droit de les révoquer en tout temps ; la responsabilité est personnelle, c'est-à-dire que la révocation est individuelle ; l'initiative de la procédure de révocation, appartient aux électeurs et aux organes politiques et sociaux de la circonscription ; la proposition de révocation doit être motivée et signée par un tiers des électeurs et soumise aux organes exécutifs du corps représentatif respectif ; l'organe exécutif n'a rien d'autre à faire que de constater la légitimité de la proposition et de désigner le jour du vote sur la proposition, dans les trente jours au maximum à dater du jour de la réception. La décision appartient aux électeurs.

⁶⁴ Prélôt, Marcel : *Précis de droit constitutionnel*. Paris, 1953, p. 42. « En France, un député a une autonomie juridique totale, en particulier le mandat impératif est prohibé. »

La procédure du vote sur la révocation est la même que celle des élections : mais ici la loi exige la majorité absolue, donc la majorité des électeurs ayant le droit de vote, et non la majorité relative des votants, comme c'est le cas pour l'élection. La loi donne ainsi plus de gravité à la révocation d'un député qu'à son élection. C'est une bonne solution, car elle empêche l'abus du droit de révocation ⁶⁵.

4) *La liberté de conscience et la liberté religieuse*

La Constitution, dans son article 25, garantit la liberté de conscience et la liberté religieuse. Ce sont deux notions différentes mais ayant des traits communs qui se touchent et se confondent.

La conscience, c'est le sentiment intérieur par lequel l'homme se rend témoignage à lui-même du bien ou du mal qu'il fait ; c'est sa pensée intime. Etre obligé de faire quelque chose contre sa conscience, c'est n'avoir pas la liberté de détermination.

La liberté de conscience est le fondement de toutes les autres libertés, et comme telle elle se trouve dans toutes les Constitutions modernes. Ce droit à la liberté de conscience fut proclamé à l'époque de la Renaissance et au cours des XVII^e et XVIII^e siècles, pour assurer la libre détermination à l'homme de professer ou non une religion, ou de participer ou non aux actes extérieurs par lesquels elle se manifeste ⁶⁶.

Le droit à la liberté de conscience signifie aussi la liberté de détermination au sens général du mot. Si la liberté de conscience au sens d'appartenance ou non à une église existe en Yougoslavie, excepté pour les membres du parti communiste, il nous semble que cette liberté dans le sens de la détermination générale est douteuse par le simple fait de l'inexistence de la liberté politique et de la presse.

Le même article, alinéa 2, prévoit que l'Eglise est séparée de l'Etat. C'est le même système qui est adopté pour la plupart des Etats européens et par les Etats-Unis, le Canada et le Mexique ⁶⁷. En Yougoslavie, où le

⁶⁵ La nouvelle loi sur la révocation, du 16 juin 1950, retient les mêmes principes et explique cette mesure comme une conséquence logique de la souveraineté du peuple.

⁶⁶ Esmein, A. *Eléments de Droit constitutionnel français et comparé*. Paris, 1927. « La liberté de conscience est le droit pour tout citoyen de ne pas être contraint à professer une religion en laquelle il ne croit pas, ni à participer aux actes extérieurs par lesquels elle se manifeste. »

⁶⁷ La séparation de l'Eglise et de l'Etat s'impose en Yougoslavie par l'existence même de trois religions et spécialement par l'existence de la religion catholique et de la religion orthodoxe-serbe qui sont à peu près à égalité en nombre.

Department of commerce United States of America, 1954, p. 55. *The Population of Yugoslavia*. En 1952, il y avait dans la R.F.P. de Yougoslavie : Serbes-orthodoxes 49,9 %, catholiques-romains 36,4 %, musulmans 12,1 % et autres religions 1,6 %.

parti communiste se trouve au pouvoir et ne reconnaît point l'existence de Dieu et dont les membres ne peuvent appartenir à une Eglise, cette mesure est compréhensible et même logique.

Les communautés religieuses sont libres d'exercer leurs fonctions religieuses et de célébrer leur culte à condition que leur enseignement ne s'oppose pas à la Constitution. C'est une norme parfaitement à sa place, car aucun pays ne permettrait un enseignement qui irait directement à l'encontre de sa loi fondamentale qui, au point de vue juridique, représente la volonté du souverain et doit être respectée par tout le monde. La Constitution suisse, par exemple, prévoit, dans son article 50 alinéa 2, que « Les cantons et la Confédération peuvent prendre les mesures nécessaires... contre les empiètements des autorités ecclésiastiques sur les droits des citoyens et de l'Etat ».

La Constitution prévoit encore que l'Etat peut aider matériellement les communautés religieuses, ce qui signifie que son aide est facultative et non obligatoire ; elle peut donc être sollicitée mais non exigée, vu que l'aide n'est pas fondée sur un droit.

« Tous abus de l'Eglise et de la religion pour des fins politiques ; toute organisation politique à base religieuse sont interdits. » C'est une mesure absolument nécessaire dans les pays où les représentants de l'Eglise ont l'habitude d'abuser, souvent sans crupule, de leur situation pour faire une propagande politique qui n'a rien à voir avec la religion. Le comportement de certains dignitaires de l'Eglise en Yougoslavie, pendant la guerre 1941-1945, confirme la nécessité d'une telle mesure constitutionnelle et nous l'approuvons entièrement. Mais si nous sommes d'accord d'interdire à l'Eglise l'abus de sa situation pour des fins politiques, nous ne sommes et nous ne pouvons pas être d'accord avec l'abus de cette norme visant à empêcher l'Eglise de dire la vérité sur la persécution éventuelle de ses membres et les actes illégaux commis contre son activité. Dans le pays où se trouvent au pouvoir des athées, disciples de Marx, Engels et Lénine, l'abus de cette norme n'est nullement impossible ⁶⁸.

5) *La protection de la famille.*

« Le mariage et la famille sont sous la protection de l'Etat. » (Art. 26.)

C'est une norme semblable à celle que nous trouvons dans la Constitution suisse de 1874 article 54, qui déclare que le droit au mariage est placé sous la protection de la Confédération.

⁶⁸ Lénine : *L'Etat et la Révolution*. Paris, 1933, pp. 87 et 88. « La célèbre formule : « La religion est affaire privée » était interprétée par les socialistes allemands d'une manière erronée et sophistique, comme si, pour le parti du prolétariat révolutionnaire, la religion eût été une affaire privée ? Contre cette interprétation, Engels s'est élevé en 1891. Selon Engels, la religion est chose privée mais seulement par rapport à l'Etat et non par rapport au parti. » « Admettre la neutralité en matière de religion, c'est désavouer la lutte de parti contre la religion, « opium du peuple. »

Ce principe n'est pas complètement respecté puisque la Constitution même prévoit, que « Les parents ont les mêmes obligations et devoirs envers les enfants nés en dehors du mariage qu'envers les enfants nés du mariage ». (Art. 26 al. 6.) Il résulte de cette norme constitutionnelle que les enfants nés en dehors du mariage sont mis à égalité avec les enfants nés du mariage, ce qui n'est pas compatible avec le principe de la protection du mariage par l'Etat.

Seul le mariage civil est juridiquement valable. Mais les citoyens sont libres de célébrer ou non le mariage religieux. Le mariage religieux n'a donc aucun effet juridique. Ce sont les dispositions qu'on trouve dans les Constitutions de la plupart des Etats, par exemple en Suisse.

Le mariage civil obligatoire se trouve pour la première fois dans le droit public yougoslave.

Le même article assure aux mineurs la protection particulière de l'Etat. Elle se réalise par la loi sur la tutelle des mineurs, et par les autres prescriptions légales qui, semble-t-il, assurent effectivement cette protection.

6) *La liberté de la presse, de parole, d'association, de rassemblement et de réunion publique.*

L'article 27 de la Constitution garantit aux citoyens la liberté de la presse, de parole, d'association, de rassemblement, de réunion publique et de manifestation, d'une manière générale, abandonnant au législateur le soin de préciser ces garanties par des lois.

Toutes ces libertés, ainsi que la liberté de religion et de pétition, font partie de la liberté d'opinion, c'est-à-dire de la liberté d'extérioriser sa pensée intime et de la manifester, verbalement ou par écrit, sans autres restrictions que celles que l'ordre public exige. Ce sont les droits individuels les plus importants ; sans ces droits, il n'est pas possible de concevoir la liberté individuelle. Dans le pays où ces droits sont négligés on ne peut pas parler de liberté, elle n'existe pas.

L'homme, de nature sociable, a cherché depuis toujours à influencer personnellement les affaires de la communauté pour améliorer le sort de la société dont il est membre. Avec l'accroissement de la population, la vie de cette société est devenue de plus en plus compliquée, et en conséquence des problèmes surgirent que l'homme n'a pu résoudre sans une organisation plus vaste et plus solide. Auparavant, ces organisations furent basées sur les métiers. Plus tard elles furent organisées en partis politiques. Toutes ces organisations ont lutté pour le pouvoir, pour s'assurer ainsi la possibilité de diriger les affaires publiques. Dans cette lutte pour le pouvoir, il fallait obtenir l'approbation de la masse du peuple. Pour l'obtenir, il était nécessaire de pouvoir s'adresser aux citoyens librement et sans crainte, c'est-à-dire d'assurer la liberté d'expression et d'action politique. Pour avoir la liberté d'expression et la

liberté d'action politique, la liberté de la presse, de parole, d'association, de rassemblement et de réunion publiques est nécessaire ; c'est la condition *sine qua non* de la liberté politique.

La liberté de la presse.

La liberté de la presse signifie qu'un individu ou une organisation politique, économique, sociale, culturelle, etc., a le droit de publier par voie de la presse ses opinions sur les problèmes de la vie publique, sans être importuné. Elle signifie également la possibilité de libre distribution des imprimés et de leur libre lecture. Elle doit encore comprendre la radio-diffusion libre et l'écoute libre de la T.S.F.

Dans les pays démocratiques, la liberté de la presse existe d'une manière presque complète. Par exemple, en Suisse, elle est garantie par la Constitution et protégée par le Tribunal fédéral.

La liberté de la presse doit être comprise comme une nécessité sociale et non un privilège ; comme telle, elle doit être respectée. Mais cela ne signifie pas que la presse soit libre d'abuser de cette liberté. Les mesures nécessaires contre l'abus de la liberté de la presse sont tout à fait normales et sont prévues et appliquées dans tous les pays. Seulement, ce droit d'empêcher l'abus de la liberté de la presse ne doit pas être appliqué d'une manière excessive car, dans ce cas, cette liberté pourrait facilement être réduite au point qu'elle n'existerait pratiquement pas.

En Yougoslavie, la Constitution de 1946 garantit la liberté de la presse d'une manière générale et ce point est réglé par la loi sur la presse du 31 août 1945 puis par une autre loi du 8 juillet 1946, actuellement en vigueur. La loi, dans son article premier, dit notamment : « Personne ne peut être empêché d'exprimer son opinion par la presse sauf dans les cas prévus par la loi ». Ces cas sont nombreux et occupent tout un chapitre (chapitre III, articles : 11, 12, 13 et 14) portant le titre : « Interdiction ». Tout ce qui est interdit est tellement imprécis que l'arbitraire est possible et en conséquence l'abus des normes légales ⁶⁹.

⁶⁹ *Présidium de l'Assemblée populaire yougoslave. Notes sténographiques de l'Assemblée populaire de la R.F.P.Y. sur la troisième session du Conseil antifasciste tenue à Belgrade. 1945, pp. 603 et 604.*

« La liberté de la presse proclamée par la loi ne dépend pas seulement de cette norme légale, qui a un caractère formel ; elle est conditionnée de faits matériels et politiques. Les conditions matérielles sont dans la possession du pouvoir (le papier et l'imprimerie) qui est exclusif politiquement. Ce n'est pas un hasard qu'entre les centaines de journaux paraissant sous la direction du Front Populaire il n'y en a pas un seul qui aurait pu défendre une opinion indépendante en dehors du Front. Les conditions de la loi à l'égard de la liberté de la presse sont celles qu'on trouve dans toutes les lois sur la presse, seulement des restrictions vagues ouvrent la voie à l'arbitraire. La liberté de la presse signifie la liberté politique ; l'une ne peut pas exister sans l'autre. A commencer par la loi sur les listes électorales, la loi sur les élections de députés et autres lois politiques, partout on

Il nous semble très douteux que la liberté de la presse existe réellement en Yougoslavie, vu que les moyens matériels se trouvent dans les mains de l'Etat qui peut, de ce fait, favoriser la presse à sa dévotion et empêcher l'existence même de la presse qui lui est défavorable. En outre, le principe d'un seul parti politique fait de la liberté de la presse une illusion ⁷⁰.

La liberté de parole.

La liberté de parole, c'est le droit et la possibilité pour l'homme d'exprimer verbalement son opinion et ses croyances pour les transmettre ainsi aux autres, sans être importuné. Elle est corollaire de la liberté de la presse.

Si la liberté de parole existe en Yougoslavie, elle est certainement très limitée et n'ose dépasser le cadre donné par le parti communiste au pouvoir. Cela concerne spécialement les problèmes politiques, économiques et sociaux. Si l'opinion verbalement exprimée dépassait le cadre fixé, il est très probable que l'auteur risquerait d'être traité en ennemi du peuple, en application de l'article 43 de la Constitution qui déclare : « Il est illégal et punissable d'user des droits civiques en vue de changer et de violer l'ordre constitutionnel dans un but antidémocratique », ce qui est une disposition très vague qui comme telle, ouvre la route à l'arbitraire. Il est possible d'incriminer comme « antidémocratique » toute action et ainsi d'anéantir la naissance même d'une éventuelle opposition. La cas Djilas est très significatif sur ce point ⁷¹.

répète les mêmes choses : qui a le droit de parler ; qui a le droit de voter ; qui peut être élu et qui peut être traité de fasciste ou de pro-fasciste ; et quand on ajoute à cela tout ce qu'il est possible d'incriminer, la question se pose : de quoi la presse peut-elle parler et discuter ? » (C'est ainsi que s'exprimait l'opposition, donc la minorité, relativement au projet de loi sur la presse, au Comité législatif de l'Assemblée populaire de la R.F.P.Y.)

⁷⁰ *Recueil des lois de la R.F.P.Y.* No 14. Belgrade, 1947. Introduction, p. VII. « Il est clair, que notre loi sur la presse a privé de la liberté de presse les fascistes et pro-fascistes et autres ennemis. »

⁷¹ *M. Milovan, Djilas*, un des chefs du parti communiste yougoslave, a donné à la presse étrangère à Belgrade la déclaration, publiée par toute la presse mondiale, où, après avoir dit qu'il attendait du VI^e Congrès du parti communiste yougoslave tenu à Zagreb, en novembre 1952, qu'il prépare la voie à une démocratisation du parti et qu'il a constaté le contraire, il disait notamment : « En Yougoslavie, ce genre de conflit s'exprime toujours dans des termes moraux, mais dans leur essence, ils traduisent plus ou moins une lutte pour la liberté. Nous n'avons pas la possibilité légale de nous exprimer ». Il a déclaré encore, espérer qu'une nouvelle formation politique permettrait la liberté de discussion avec le parti communiste.

*La liberté d'association, de rassemblement,
de réunion publique et de manifestation.*

La Constitution garantit la liberté d'association, de rassemblement, de réunion publique et de manifestation. Toutes ces libertés sont corollaires des libertés de la presse et de la parole et, comme telles, elles sont les plus importantes, car toute action politique, économique et sociale est destinée à des groupements plus ou moins grands d'individus. Pour l'homme seul, toutes ces libertés ne sont rien, donc d'aucune utilité.

Pour ces libertés, comme c'est aussi le cas pour la liberté de la presse et de parole, la Constitution a abandonné au législateur le droit d'en régler les détails par une loi. Il est clair que la Constitution ne peut pas renfermer des prescriptions détaillées sur l'application de certains principes consacrés par elle, mais il nous semble qu'elle n'aurait pas dû être si souple quand il s'agit de droits d'une si grande importance. Ainsi, laissant au législateur la liberté d'organiser l'application de ces principes, la Constitution a ouvert la porte à l'arbitraire, ce qui est d'autant plus dangereux que, comme nous le savons, l'opposition proprement dite, à l'Assemblée populaire fédérale, n'existe pratiquement pas. Ce danger d'arbitraire n'est pas le résultat seulement du fait que le législateur est le maître absolu en la matière, mais aussi du fait que la Constitution a confié le contrôle de la constitutionnalité des lois à un organe politique, en l'occurrence au Présidium de l'Assemblée populaire fédérale.

Selon la loi sur les associations, les rassemblements et autres réunions publiques, les associations politiques peuvent avoir leur activité sur le territoire des Unités autonomes, des Républiques et de la Fédération.

Pour créer une association, il faut faire une déclaration à l'autorité compétente et y joindre le programme et les statuts de l'association (art. 3 de la loi). Les autorités compétentes sont obligées d'interdire la création et l'activité d'associations dont le but serait : le changement et le renversement de l'ordre constitutionnel dans un but antidémocratique ; ou l'association fondée sur une base confessionnelle ou servant à provoquer la haine nationale, raciale ou religieuse (art. 9 de la loi).

En principe donc, la formation des associations politiques est possible ; mais cette possibilité est très gravement atteinte par les conditions de l'article 9 de la loi sur l'association, qui donne aux organes compétents la plus large autonomie pour juger des buts de l'association. C'est, en fait, une grave atteinte au principe même de la liberté d'association proclamé par la Constitution.

Quant à la liberté de réunion, de rassemblement et de manifestation, la Constitution rend le législateur tout puissant en la matière, ce qui fait de ce principe constitutionnel une illusion pure et simple. La loi garantit ces libertés dans son article 20, mais elle pose immédiatement, dans l'article 21, des conditions qui les rendent illusoires. Les organisations sont obligées de solliciter l'autorisation préalable de l'autorité

compétente qui est libre d'accepter ou de refuser la demande, ce qui est naturellement en contradiction avec le principe de la liberté de réunion si hautement proclamé par la Constitution. La loi s'exprime ainsi sur ce point : « L'organe compétent peut interdire la réalisation de la réunion, du rassemblement ou de la manifestation s'il existe un danger réel pour l'ordre et la paix publics ».

La Constitution garantit formellement ces libertés, mais semble-t-il, seulement dans un cadre déterminé d'avance et qu'on n'ose pas dépasser sans risquer de se heurter aux dispositions de l'article 43 de la Constitution qui protège les libertés civiques et l'organisation démocratique de l'Etat. Il en résulte qu'en Yougoslavie, depuis la naissance de la République fédérative populaire, il n'existe qu'un seul parti politique proprement dit ; toutes les autres organisations politiques, économiques et sociales sont sous sa direction. Elles ont une certaine autonomie, mais ne dépassant jamais le cadre donné par le parti communiste composé « des citoyens les plus conscients » ainsi que se définissent ses membres.

Sur la base des libertés ainsi conçues, il existe, à l'heure actuelle en Yougoslavie, les organisations suivantes : l'Alliance socialiste du peuple travailleur (ancien Front Populaire ou « sans partis ») ; l'Union des communistes, qui est en fait l'unique parti politique du pays ; les syndicats des organisations économiques de la classe ouvrière ; l'Union de la jeunesse yougoslave qui englobe la jeunesse dans sa totalité sans aucun égard aux métiers et occupations ; le Front antifasciste des femmes, organisation politique, sociale et culturelle des femmes ; l'Union des anciens combattants de la guerre, organisation sociale ; et l'organisation sociale des officiers de réserve et des invalides.

7) *La liberté du travail. (Art. 32.)*

La Constitution garantit aux citoyens la liberté du travail, mais elle n'est pas comprise dans le sens propre du mot « liberté ». Elle est comprise comme un devoir, donc une obligation. C'est également le cas dans la Constitution de l'U.R.S.S. et des autres Constitutions des pays de démocratie populaire. « Tout citoyen est tenu de travailler selon ses capacités ; celui qui ne donne pas à la communauté ne peut rien recevoir d'elle. »

8) *Le droit de pétition. (Art. 39.)*

« Les citoyens ont le droit d'adresser des demandes et des pétitions aux organes du pouvoir de l'Etat. »

En principe, le droit de pétition est un acte collectif et il est soumis aux organes représentatifs du pouvoir. C'est le droit des citoyens de s'adresser aux organes du pouvoir d'Etat par une requête ou une pétition.

Les citoyens ont également le droit de porter plainte contre une déci-

sion des organes administratifs d'Etat et contre les procédés irréguliers des fonctionnaires, et de s'adresser individuellement au tribunal compétent avec une plainte contre les fonctionnaires ayant commis des délits dans l'accomplissement de leur service. Ce droit de s'adresser au tribunal directement, présente un avantage pour les citoyens qui, de cette manière, évitent la procédure administrative souvent très lente.

Le droit de pétition assure aux citoyens la possibilité de demander directement le respect des droits constitutionnels, dans tous les cas où l'individu se sent atteint par des actes arbitraires des organes publics, en réclamant, selon la nature de l'acte : le retrait, la modification de l'acte ou la réparation du dommage subi. Les autorités compétentes et le tribunal sont tenus de donner suite légale à la pétition.

Le droit de pétition, norme constitutionnelle très démocratique, se trouve dans la Constitution suisse à côté du droit d'initiative et de référendum. La même norme se trouvait également déjà dans la Constitution yougoslave de 1931.

9) *Le système électoral.*

Nous savons que le peuple exprime sa volonté sur la formation du pouvoir de l'Etat et l'organisation de l'Etat au moyen des élections. Il est donc logique que le système électoral, partie très importante de chaque Constitution, nous intéresse pour compléter l'image de l'organisation politique du pays. Pour bien juger d'un système électoral, dans sa valeur juridique et pratique, il faut connaître l'organisation et la procédure des élections consacrées à ce système.

En Yougoslavie, la loi électorale prévoyait ainsi l'organisation et la procédure des élections :

Les listes électorales sont permanentes. Les hommes et les femmes ayant le droit de vote, sont inscrits sur les listes électorales, document officiel, authentique et probant. L'inscription est obligatoire et les listes sont revisées chaque année d'office.

Il y a, en principe, un député pour chaque circonscription électorale. Elles doivent avoir le même nombre d'habitants, car il est prévu un député pour 40.000 habitants. Sont élus, pour chaque circonscription, un député et son remplaçant. Pour une candidature juridiquement valable, il faut la signature de cent électeurs, représentant, au minimum, la moitié du nombre des villes et villages de la circonscription. La liste unique donne aux élections un caractère plébiscitaire et empêche la formation d'une opposition.

Pour les députés au Conseil des Nationalités, la circonscription est le territoire des Républiques et des Unités autonomes, avec 30 députés pour chaque République populaire, 20 députés pour l'Unité autonome de Voïvodine, et 12 députés pour la Région autonome de Kossovo-Metochia.

La proclamation des élections à l'Assemblée populaire fédérale, doit être faite avant l'expiration du dernier jour de la période pour laquelle la précédente Assemblée avait été élue. (Art. 71.) En cas de dissolution de l'Assemblée avant l'expiration du temps normalement prévu pour une législature, elle doit être faite 7 jours au plus tard à dater du jour de la décision de dissolution. Cette fixation du terme de la proclamation des élections a un double but : premièrement, de faire respecter par l'Assemblée même la durée de la législature, soit l'empêcher de durer plus de quatre ans, sauf dans les cas spécialement prévus par la Constitution : guerres ou troubles ; et deuxièmement, pour que le pays ne reste pas longtemps sans corps représentatif. C'est le Présidium qui ordonne les élections, par un Ukaz (acte officiel).

L'article 71 alinéa 2 prévoit « qu'à partir du jour de la dissolution de l'Assemblée populaire fédérale jusqu'au jour des élections d'une nouvelle Assemblée il ne peut pas s'écouler plus de trois mois ni moins de deux mois ». Cette mesure a pour but de laisser suffisamment de temps pour la préparation technique des élections et d'empêcher que la dissolution temporaire ne se transforme en une suppression de l'Assemblée.

La procédure des élections est de la compétence des différentes commissions électorales qui sont : la commission fédérale nommée par le Présidium ; les commissions des Républiques nommées par le Présidium de chaque République ; les commissions des Unités autonomes et les commissions des arrondissements nommées par la commission fédérale sur la proposition des commissions des Républiques et des commissions des Unités autonomes.

La procédure du suffrage même est de la compétence des comités électoraux qui ont le devoir principal d'assurer le secret du vote.

L'existence de nombreuses commissions électorales doit assurer l'organisation technique des élections et permettre aux électeurs d'exprimer librement leur volonté. Ce serait possible si les commissions exerçaient leur devoir objectivement. Seulement, sont-elles capables d'être objectives ?

Pour la distribution des mandats au Conseil fédéral, on a appliqué le système majoritaire relatif, en 1945 ; depuis, la loi de 1950 a demandé la majorité absolue. La nouvelle loi électorale de 1953 introduit de nouveau le système majoritaire relatif.

Pour la distribution des mandats au Conseil des Nationalités, on applique le système proportionnel.

CHAPITRE CINQUIÈME

Organisation sociale et économique

La Constitution s'occupe, dans son chapitre IV, des questions économiques et sociales, accordant une large place à ces problèmes actuellement d'une grande importance. C'est le cas de toutes les Constitutions modernes, depuis la fin de la première guerre mondiale. Elle reconnaît trois secteurs dans l'économie, et fait immédiatement une restriction grave en déclarant que c'est l'Etat qui dirige l'économie du pays au moyen d'un Plan économique général.

« Les moyens de production, dans la République fédérative populaire de Yougoslavie sont : soit les biens du peuple, c'est-à-dire la propriété se trouvant dans les mains de l'Etat, soit la propriété des organisations coopératives populaires ou encore la propriété privée de personnes réelles et morales. » (Art. 14 al. 1.)

Dans le domaine économique et social, la Constitution yougoslave, malgré son alignement très évident sur la Constitution de l'U.R.S.S. de 1936, a montré de la prudence et de la modération. Elle n'est pas allée aussi loin que la Constitution soviétique laquelle proclame, dans son article 4, le système socialiste de l'économie et la propriété socialiste des instruments et moyens de production comme base économique de l'U.R.S.S. et en conséquence la liquidation du système capitaliste de l'économie et l'abolition de la propriété privée des instruments et moyens de production. En Yougoslavie, l'organisation sociale et économique n'était donc pas proclamée socialiste et on a reconnu dans l'économie trois secteurs, évidemment comme une étape dans la marche vers le socialisme. Ce problème fut résolu de la même manière en Albanie, Bulgarie, Roumanie, Tchécoslovaquie, Pologne et Hongrie.

Le secteur des biens du peuple, secteur étatique.

C'est l'Etat lui-même qui en assume l'exploitation ou le donne à exploiter. « Les biens du peuple sont l'appui essentiel de l'Etat dans le développement de l'économie nationale. » (Art. 16 al. 1.) Comme appui essentiel de l'Etat, le secteur des biens du peuple jouit d'une protection spéciale. Il comprend : les domaines agricole, industriel, commercial et bancaire. « Toutes les richesses du sous-sol, minières ou autres, les eaux, y compris les eaux minérales et médicinales, les sources de

forces naturelles, les moyens de communications ferroviaires ou aériens, les postes, télégraphe, téléphone et T.S.F. sont biens du peuple. » (Art. 14 alinéa 2.)

Dans le domaine commercial, l'étatisation a dépassé le cadre donné par la Constitution. La distribution des produits s'effectue sous le contrôle du Gouvernement fédéral, qui favorise les magasins d'Etat et les coopératives. On a cherché à restreindre progressivement le domaine du commerce privé. Le commerce extérieur n'est pas seulement contrôlé par l'Etat, comme la Constitution le prévoyait (Art. 14 al. 1), c'est un monopole d'Etat.

Depuis 1946, l'Etat a pris en charge toute l'activité bancaire au moyen de la Banque Nationale et de la Banque d'Investissement. Les compagnies privées d'assurances furent remplacées par un Office Public d'assurances.

Le Gouvernement, connaissant bien le caractère individualiste des paysans et leur aversion pour toute collectivisation de la terre, a renoncé à un changement radical dans l'agriculture. Cependant, par une loi sur la réforme agraire, proclamée en 1945, les propriétés foncières furent réduites à une superficie de 25 à 13 hectares. Les grands domaines agricoles furent pris par l'Etat pour être transformés en fermes modèles et stations d'essai.

Le secteur de la propriété des organisations coopératives populaires.

L'Etat a donné une attention particulière aux organisations coopératives populaires en les favorisant par tous les moyens. L'aide et les facilités sont spécialement accordées aux coopératives agricoles pour réaliser, de cette manière, la plus rapide transformation de la structure agricole dans le sens de la collectivisation des terres.

Le secteur de la propriété privée.

La propriété privée et l'initiative privée dans l'économie sont garanties ainsi que l'héritage. Mais cette garantie fut immédiatement limitée, par le même article 18 de la Constitution, si bien qu'il en est resté peu de chose. « Nul ne doit user du droit de propriété privée au détriment de la communauté nationale. » (Art. 18 al. 3.) C'est une notion vague et générale qui permet l'étouffement de chaque initiative privée.

Sont interdites, les organisations monopolisatrices privées, telles que cartels, syndicats, trusts et organisations similaires.

Une véritable épée de Damoclès, sur ce secteur, c'est la possibilité constitutionnelle d'exproprier et de limiter la propriété privée, « si l'intérêt général l'exige ». Ce qui est pire, c'est que cette question est laissée à la discrétion du législateur, qui détermine « dans quels cas et dans quelle mesure (donc pas toujours) une indemnité sera accordée

au propriétaire ». (Art. 18 al. 5.) La Constitution prévoyait encore la nationalisation, par une loi ordinaire, de « certaines branches ou entreprises économiques si l'intérêt général l'exige ».

La norme constitutionnelle disant que « la terre appartient à ceux qui la cultivent » qui existait depuis 1869 dans les Constitutions serbes, a subi une limitation constitutionnelle : « de grandes propriétés foncières ne doivent, sous aucun prétexte, se trouver entre les mains de particuliers », elle est suivie d'une autre disposition de la loi, qui prévoit que le domaine agricole ne peut pas dépasser 25 hectares.

Dans ces conditions, il est clair que le secteur de la propriété privée, formellement reconnu et pratiquement seulement toléré, est condamné en Yougoslavie à une mort lente et naturelle.

Le dirigisme économique et le contrôle du secteur privé de l'économie.

Le dirigisme économique et le contrôle du secteur privé de l'économie, sont les principes fondamentaux de l'organisation économique du pays.

C'est l'Etat qui dirige la vie et le développement économique du pays par un Plan général économique « pour protéger les intérêts vitaux du peuple ». (Art. 15 al. 1.) La Commission fédérale de Planification était instituée comme organe central de planification par la loi du 4 juin 1946. Elle était un organe permanent ayant à sa charge la préparation du Plan quinquennal économique et les plans annuels et trimestriels en vue de l'exécution du Plan quinquennal. Cette Commission avait en outre la charge d'assurer la coordination des Plans spéciaux à chaque branche d'activité ; en même temps elle était la plus haute instance de contrôle pour l'exécution des plans. Le Président de la Commission fédérale de Planification fut l'un des membres du Gouvernement fédéral.

Chaque République fédérée possède une Commission de Planification, agent d'exécution de la Commission fédérale de Planification, assistée par tout un réseau de planification hiérarchisé, s'étendant aux départements, aux arrondissements et aux villes jusqu'aux bureaux de planification existant dans chaque entreprise, réalisant ainsi une centralisation parfaite de la vie économique du pays.

Comme haute autorité en matière économique, fut institué, immédiatement après la libération, le Conseil Economique composé des représentants de tous les Ministères économiques et du Ministre de la Défense Nationale. Le Conseil Economique se trouvait au-dessus de la Commission fédérale de Planification.

Ce système de planification économique était institué à l'image de la planification prévue par la Constitution soviétique de 1936. Il était prévu également dans les Constitutions des autres pays de la démocratie populaire. En Yougoslavie il fut abandonné et remplacé par la loi sur le Plan de direction de l'économie nationale de 1951, expliquant que « la

planification n'est plus la méthode de direction économique, car l'économie ne peut pas se diriger au moyen d'un Plan ». C'était en même temps la reconnaissance pure et simple de l'échec du système de planification et du Plan quinquennal.

La reconnaissance de trois secteurs dans l'économie n'était qu'une étape transitoire. Le but final, nous l'avons déjà dit, c'est la socialisation du pays. La réforme agraire, les expropriations des grandes propriétés privées et la nationalisation du système bancaire, étaient largement exécutées déjà en 1946-1948. En conséquence, l'industrie, les transports, les communications, les banques et le commerce passèrent au secteur de l'Etat qui est devenu le secteur économique le plus important, dominant les deux autres secteurs.

LIVRE TROISIÈME

Organisation de l'Etat

CHAPITRE PREMIER

Les rapports entre l'Etat fédératif et les Républiques populaires

L'examen des rapports entre les organes du pouvoir nous permet de déterminer la forme de l'organisation de l'Etat ; des principes sur l'organisation du pouvoir inscrits dans la Constitution, nous pouvons déduire son système et ainsi connaître le principe politique de son organisation.

Les rapports entre les organes et les institutions du pouvoir étatique se manifestent de deux façons : premièrement, ce sont les rapports entre les organes juxtaposés et se trouvant au même niveau ; il s'agit ici des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ; deuxièmement, ce sont les rapports entre les organes de la même catégorie se trouvant à des niveaux différents dans l'organisation de l'Etat.

Il existe deux systèmes fondamentaux qui déterminent les rapports entre les organes de la même catégorie se trouvant à des niveaux différents dans l'organisation de l'Etat : la centralisation et la décentralisation. La centralisation se caractérise par un rapport hiérarchique entre les organes et une subordination des organes inférieurs du pouvoir. Par contre, dans le système de la décentralisation, ces rapports sont déterminés par l'application du principe du dédoublement qui consiste à avoir, à côté des organes du pouvoir central ayant compétence sur tout le territoire de l'Etat pour les affaires d'importance générale, des organes locaux représentatifs et autonomes, compétents pour les affaires locales, avec une autonomie plus ou moins large.

Selon la Constitution yougoslave, les rapports entre l'Etat fédératif et les Républiques populaires sont déterminés par l'application du principe de l'énumération des compétences de la Fédération. (Art. 44-48.) Le principe appliqué était que les compétences énumérées de la Fédération délimitent les compétences entre la Fédération et les Républiques populaires. C'est donc une solution semblable à celle donnée par la Constitution suisse.

L'article 44 de la Constitution confère à la Fédération les compétences suivantes.

La Fédération est compétente pour apporter des amendements à la Constitution. Comme cette compétence est accordée à l'Assemblée fédérale composée de deux Chambres, elle est ainsi partagée entre la Fédération et les Républiques populaires. (Art. 72.)

La représentation de la Fédération dans les rapports avec les Etats étrangers est de sa seule et exclusive compétence, ce qui est la règle généralement admise. La solution contraire est exceptionnelle. Ainsi les Républiques populaires yougoslaves ont moins de pouvoir que les Républiques de l'U.R.S.S. lesquelles, depuis la loi de 1944, sont autonomes dans le domaine des relations internationales.

La Fédération a la direction générale et le contrôle des rapports commerciaux avec l'étranger. Ainsi donc, elle garde le monopole du commerce extérieur ce qui est également la règle dans les autres Etats de démocratie populaire.

La Défense nationale et la sécurité de l'Etat sont de la compétence de la Fédération. Ici aussi les Républiques populaires yougoslaves ont moins de pouvoir que les Républiques de l'U.R.S.S., lesquelles, selon la loi du 1^{er} février 1944 sur les formations militaires des Républiques fédérées, peuvent organiser des formations militaires.

Les chemins de fer, les communications aériennes, fluviales, maritimes, les postes, télégraphe, téléphone, T.S.F. sont le monopole de la Fédération.

Il existe une citoyenneté fédérale et une citoyenneté républicaine. « Chaque citoyen d'une République populaire est en même temps citoyen de la Fédération. » (Art. 48.)

La Fédération a la direction de l'économie du pays, par le moyen d'un Plan économique général, réalisant dans ce domaine une centralisation parfaite. Il en est de même du budget fédéral, du système monétaire et du crédit, des assurances et des douanes.

Les entreprises d'intérêt général, financières, industrielles, minières, de travaux publics, commerciales, forestières et agricoles sont aussi de la compétence de la Fédération en application du principe de la centralisation.

La Fédération détient encore le contrôle de l'application des lois fédérales : sur l'organisation des tribunaux, du Ministère public, du barreau, du droit pénal, du droit commercial, du droit maritime, réalisant de cette manière la centralisation parfaite du pouvoir judiciaire du pays.

La législation sur la répartition des revenus entre le budget fédéral, les budgets des Républiques et des Unités autonomes et des unités administratives territoriales, réalise dans ces domaines la centralisation, ce qui limite évidemment l'autonomie des Républiques et des Unités autonomes.

Par la législation fondamentale sur le travail, le commerce et les assurances sociales, sur les coopératives, sur le droit privé, attribuée à la Fédération, la centralisation s'est accentuée.

Avec la compétence d'établir les principes généraux de la législation et de l'administration des Républiques en matière d'agriculture, de mines, de forêts, de chasse, de houille blanche, de travaux publics, d'administration de l'économie, etc., la centralisation de la Fédération domine nettement l'autonomie laissée aux Républiques populaires et aux Unités autonomes au point qu'il ne reste en réalité qu'une façade d'Etat fédératif.

Les rapports entre la Fédération et les Républiques populaires sont ainsi formulés :

Dans le domaine législatif il existe deux systèmes : celui de la Fédération, et celui des Républiques ayant au sommet la Cour Suprême fédérale qui assure l'unité de la juridiction ⁷².

Le principe de la priorité des lois fédérales est reconnu, ce qui est généralement admis par toutes les Constitutions fédérales, car c'est, en fait, une caractéristique essentielle de la suprématie de l'Etat fédératif sur les Etats membres de la Fédération. « En cas de divergence entre les lois fédérales et les lois des Républiques, les lois fédérales seront appliquées. » (Art. 46.)

L'empire des lois fédérales s'exerce sur tout le territoire de la Fédération, tandis que les lois des Républiques ne sont juridiquement valables que dans les territoires respectifs des Républiques populaires.

Il n'existe pas de contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales, mais seulement un contrôle de la conformité des lois des Républiques avec la Constitution et les lois fédérales ⁷³. Ce contrôle est accordé au Présidium de l'Assemblée fédérale, donc à un organe politique. Ce n'est pas, à notre avis, une solution appropriée, car elle donne peu de garantie d'objectivité. Le système de contrôle qui donnerait certainement beaucoup plus de garantie d'objectivité consisterait à confier ce rôle à un organisme juridique, à la Cour Suprême fédérale par exemple. En Suisse, ce contrôle est confié au Tribunal fédéral en ce qui concerne la constitutionnalité des lois cantonales, à l'exclusion des lois fédérales. Aux Etats-Unis, le contrôle est accordé aux tribunaux ordinaires et à la Cour Suprême, ce qui est une meilleure solution.

⁷² Dans ce domaine législatif, le problème des compétences est résolu d'une manière différente dans les diverses Constitutions fédérales. Les unes affirment la compétence législative exclusive de la Fédération, tandis que les autres reconnaissent l'existence de deux systèmes législatifs, de la Fédération et des Républiques, qui se réunissent sous la compétence de la Cour Suprême. Exemples : les Etats-Unis, la Suisse, l'U.R.S.S. et la Yougoslavie.

⁷³ En Suisse également, il n'existe pas de contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales, mais seulement de la constitutionnalité des lois cantonales dans certains cas.

Ainsi, il est évident que l'autonomie des Républiques populaires est mal protégée dans le domaine législatif. Cette insuffisance de la protection des compétences législatives des Républiques est compensée, dans une certaine mesure, par le fait qu'elles participent à la réalisation de la volonté de la Fédération en faisant partie, par le Conseil des Nationalités, de l'Assemblée fédérale.

Dans le domaine exécutif et administratif, l'autonomie des Républiques populaires n'est pas non plus suffisamment garantie : l'intervention efficace des organes du Gouvernement fédéral dans les affaires des Républiques est prévue par la Constitution fédérale. La preuve de cette intervention se trouve dans l'existence de deux sortes de Ministères dans le Gouvernement fédéral comme aussi dans les gouvernements des Républiques : les Ministères fédéraux et les Ministères fédéraux-républicains dans le Gouvernement fédéral ; les Ministères républicains et les Ministères fédéraux-républicains dans les gouvernements des Républiques. (Art. 86.)

De plus, le Gouvernement fédéral est autorisé par la Constitution à suspendre les actes gouvernementaux des Républiques et à annuler les actes de leurs ministres, s'ils ne sont pas conformes à la Constitution fédérale, à la Constitution des Républiques, aux lois fédérales et des Républiques, aux règlements, instructions et ordonnances du Gouvernement fédéral ou aux arrêtés, ordonnances et instructions d'un membre du Gouvernement fédéral.

Tout ceci prouve l'existence d'un rapport hiérarchique entre les organes exécutifs et administratifs fédéraux d'une part et les organes exécutifs et administratifs des Républiques de l'autre. Ces rapports hiérarchiques vont si loin, que, par exemple, dans les conditions ci-dessus mentionnées, un membre du Gouvernement fédéral a le droit de suspendre et même d'annuler les actes des ministres d'une République.

Les mêmes rapports hiérarchiques existent aux échelons administratifs inférieurs, entre les gouvernements des Républiques, leurs ministres et les organes inférieurs. (Art. 132.)

Dans le domaine de la juridiction, les Républiques populaires ont une certaine autonomie. Les Cours Suprêmes des Républiques et de la Province autonome jugent de la légalité des décisions judiciaires exécutoires de tous les tribunaux des Républiques ou de la Province autonome. Toutefois, au sommet, se trouve la Cour Suprême fédérale qui juge de la légalité des décisions judiciaires exécutoires de tous les tribunaux de la Fédération quand il s'agit de l'application des lois fédérales. (Art. 123.)

Dans l'organisation du Ministère Public, la centralisation est totale, puisque c'est le Procureur Public fédéral qui nomme les Procureurs des Républiques et leurs substituts.

Les Républiques populaires participent effectivement à la formation de la volonté de la Fédération, et font ainsi partie du pouvoir étatique de la Fédération. En matière constitutionnelle, il n'est pas possible, sans l'approbation des Républiques, représentées dans le Conseil des Natio-

nalités, d'apporter des amendements à la Constitution. De plus, les Républiques ont le droit d'initiative en matière d'amendement à la Constitution fédérale : un tiers des membres du Conseil des Nationalités a le droit de proposer des amendements à la Constitution. En matière législative ordinaire, les Républiques participent à la formation de la volonté de la Fédération, car une proposition de loi ne peut devenir loi sans l'approbation du Conseil des Nationalités qui est sur un plan de parfaite égalité avec le Conseil fédéral et constitue avec lui l'Assemblée fédérale.

Il nous semble intéressant de mentionner encore que le pouvoir laissé aux Républiques pour l'organisation de leurs territoires autonomes est faible ; la Constitution fédérale, dans ses chapitres IX et X, réglemente l'organisation du pouvoir et de l'administration des Républiques à l'image de l'organisation du pouvoir et de l'administration de la Fédération.

Ainsi, il est clair que l'autonomie des Républiques populaires est très limitée ; ce que la Constitution laisse à leur compétence est insignifiant et d'intérêt secondaire. En outre, cette autonomie est insuffisamment protégée ; la seule protection vraiment effective se trouve dans le fait que les Républiques participent juridiquement à la volonté suprême de la Fédération.

CHAPITRE DEUXIÈME

Les organes fédéraux suprêmes du pouvoir d'Etat

Le problème central du droit constitutionnel et de l'organisation constitutionnelle de chaque Etat démocratique, c'est la formation, le fonctionnement et la place à donner aux corps représentatifs, spécialement au corps représentatif suprême de l'Etat. L'analyse des normes constitutionnelles de l'organisation des corps représentatifs du pouvoir étatique nous permet de connaître la forme étatique, le régime politique et la forme gouvernementale d'un Etat ; car de l'organisation des corps représentatifs, de leur fonctionnement et de leurs rapports avec les autres organes étatiques, résulte le système politique du pays.

La Constitution de 1946, comme la Constitution de l'U.R.S.S. de 1936, désigne, dans son chapitre VII, en tant qu'organes suprêmes du pouvoir d'Etat : l'Assemblée populaire fédérale et le Présidium de l'Assemblée populaire fédérale.

L'Assemblée populaire fédérale.

C'est l'organe suprême du pouvoir d'Etat. En outre, elle représente la souveraineté populaire, ce qui fait d'elle l'alpha et l'oméga de tout le pouvoir étatique. (Art. 49 et 50.) Elle se trouve au-dessus de tous les autres organes du pouvoir étatique. C'est donc le régime de la démocratie représentative.

L'Assemblée se compose de deux Chambres qui sont à égalité parfaite de droits : le Conseil fédéral, élu par tous les citoyens de la Fédération au suffrage universel, direct, égal et secret ; et le Conseil des Nationalités, élu par les Républiques, la Province autonome et la Région autonome, au suffrage universel, direct, égal et secret. C'est donc le système bicaméral que consacre la Constitution. C'est la règle généralement admise, quand il s'agit d'une Fédération.

Les deux Chambres sont élues pour quatre ans. Elles siègent en principe séparément ; cependant, des séances communes sont prévues par la loi et peuvent également être décidées par les Chambres elles-mêmes. L'ouverture et la clôture des deux Chambres sont simultanées. Elles sont convoquées deux fois par an, par un décret du Présidium, ou par elles-mêmes au cas où le Présidium manque à son devoir. Les sessions extraordinaires sont prévues par la Constitution dans les cas suivants :

lorsque le Présidium le juge nécessaire ; lorsque l'une des Républiques en fait la demande, ou à la demande d'un tiers des députés de l'une des deux Chambres.

La Constitution exige la présence de la majorité des députés de chaque Chambre, le quorum de délibération, pour qu'une décision des Chambres puisse être juridiquement valable. Les décisions de l'Assemblée populaire fédérale dans les séances communes sont prises à la majorité des voix ; la présence de la majorité des députés de chaque Chambre est nécessaire. La Constitution suisse (Art. 87) exige également la présence de la majorité des membres pour que les Chambres puissent délibérer.

Les pouvoirs constitutionnels de l'Assemblée populaire fédérale sont les plus étendus. Selon la lettre de la Constitution, elle aurait dû être un organe quasi-omnipotent, donc sans possibilité juridique de contre-balancer ses pouvoirs par un autre organe étatique ; mais la réalité est différente.

C'est un organe législatif exclusif sur les matières relevant de la compétence de la Fédération, ce qui signifie que c'est elle, et personne d'autre, qui est compétente pour édicter les dispositions, ayant le caractère de lois fédérales. L'initiative législative appartient au Gouvernement ; aux députés des deux Chambres. Ce sont eux qui ont le droit de présenter une proposition de loi aux Chambres.

Pour l'adoption d'une loi, il faut la majorité des voix des deux Chambres avec quorum de délibération, ce qui est la preuve de l'égalité législative des deux Chambres.

Les amendements à une proposition de loi déjà adoptée par l'une des Chambres, peuvent être proposés par l'autre Chambre et dans ce cas, la proposition de loi revient de nouveau à la Chambre dont elle émane, pour approbation des amendements. Si l'approbation n'est pas obtenue, la proposition est présentée au Comité de Coordination de l'Assemblée fédérale, composé d'un nombre égal de membres des deux Chambres. Après un nouvel examen du problème par les deux Chambres, au cas où il n'y aurait pas entente dans le Comité de Coordination, ou si l'une des deux Chambres rejette la solution proposée par le Comité de Coordination, et si ce nouvel examen reste sans résultat positif, la Constitution ordonne la dissolution de l'Assemblée populaire fédérale, par un décret du Présidium. Cela nous donne encore une fois la preuve de l'égalité parfaite des deux Chambres. En Suisse, en cas de désaccord entre les deux Chambres sur un texte de loi, il n'y a pas de dissolution ; simplement, le projet ne devient pas une loi.

L'Assemblée populaire fédérale, les deux Chambres étant réunies, élit le Présidium de l'Assemblée, nomme et relève de ses fonctions le Gouvernement fédéral, le Commandant en chef de l'Armée, les juges de la Cour Suprême fédérale, le Procureur Public fédéral et ses substituts. Il en résulte que tous ces organes du pouvoir étatique dépendent directement de l'Assemblée populaire fédérale.

Le droit constitutionnel accordé à l'Assemblée populaire fédérale, d'apporter des amendements à la Constitution, la place au-dessus de la Constitution même. (Art. 72.) Ce n'est pas, à notre avis, une solution sage, car elle est contraire à la conception même de la souveraineté ⁷⁴. L'Assemblée populaire fédérale n'étant pas souveraine mais seulement représentante du souverain, elle n'aurait pas dû avoir le droit de toucher à la lettre de la Constitution sans consultation préalable du souverain véritable, le peuple ⁷⁵.

La dissolution peut être décidée par l'Assemblée populaire fédérale elle-même avant même l'expiration de la période législative ; mais la Constitution ne dit rien des cas et circonstances de la dissolution, ce qui est une lacune. (Art. 70 al. 2.) Ainsi la dissolution de l'Assemblée populaire fédérale peut intervenir avant même l'expiration d'une législature ; en cas de désaccord des deux Chambres sur une proposition de loi (Art. 74 al. 2), et par une décision de l'Assemblée elle-même (Art. 70 alinéa 2).

D'après les attributions constitutionnelles ci-dessus mentionnées, il est évident que la Constitution vise à créer, dans l'Assemblée populaire fédérale, un organe du pouvoir étatique omnipotent et à réaliser ainsi ce qu'on nomme le Gouvernement d'Assemblée.

Accorder à un organe étatique une telle importance, n'est pas recommandable, car il est connu que celui qui possède le pouvoir est tenté d'en abuser et ainsi d'ouvrir la voie à l'arbitraire.

Un contre-poids juridique à l'omnipotence de l'Assemblée populaire se trouve néanmoins dans la Constitution. Le système bicaméral, par le mécanisme même de son fonctionnement, permet que l'une des Chambres neutralise l'autre jusqu'à la dissolution ; le texte de l'article 50 de la Constitution nous permet de croire que tout le pouvoir n'est pourtant pas concentré dans l'Assemblée populaire. « L'Assemblée populaire exerce tous les droits qui appartiennent à la Fédération, pour autant qu'ils ne sont pas soumis par la Constitution à la compétence d'autres organes fédéraux du pouvoir étatique et de l'administration. » Cette norme constitutionnelle prouve, en outre, que le principe de l'unité du pouvoir, consacré par la Constitution, souffre exception. En fait, malgré le principe de l'unité du pouvoir, la séparation des pouvoirs existe tout de

⁷⁴ *Prélot, Marcel : Précis de Droit constitutionnel*. Paris, 1953, p. 460.

« Selon A. Esmein, le pouvoir n'est point pour l'Assemblée un droit propre, c'est une fonction que la Constitution lui confie, non pour en disposer à son gré, mais pour l'exercer elle-même d'après les lois constitutionnelles. Seul le souverain peut faire une semblable attribution, et le pouvoir législatif n'est pas souverain. »

⁷⁵ *Rousseau, J. J. Du Contrat Social*. Ed. Constant Bourquin, Genève, 1947. Livre troisième, Ch. XV. « Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle ; ce n'est point une loi. » Rousseau explique son opinion par le fait que les députés du peuple, selon lui, ne sont et ne peuvent pas être représentants. Pour Rousseau, « ils ne sont que ses commissionnaires ; ils ne peuvent rien conclure définitivement ».

même. Cette séparation est si évidente que même l'Assemblée Populaire, conçue comme organe omnipotent, n'a pas joué son rôle et n'est en réalité qu'un instrument docile du Gouvernement fédéral ⁷⁶.

Le Présidium de l'Assemblée populaire fédérale.

C'est l'organe exécutif de l'Assemblée populaire fédérale destiné à jouer le rôle le plus important dans la vie politique du pays ; en réalité il n'est qu'un chef représentatif de l'Etat.

Il est composé d'un Président, de six vice-présidents, d'un secrétaire et de trente membres au plus, élus par l'Assemblée populaire fédérale siégeant en séance commune des deux Chambres.

L'institution de cet organe, son élection et ses fonctions sont une véritable copie de la Constitution de l'U.R.S.S. de 1936 (Art. 48 et 49) sauf que la Constitution yougoslave n'accorde pas au Présidium le droit de proclamer la loi martiale, ce qui est par contre prévu par la Constitution soviétique.

Le Présidium est responsable de ses actes devant l'Assemblée populaire fédérale qui peut le relever de ses fonctions et en élire un nouveau avant l'expiration même de la période pour laquelle il est élu. La révocation est collective ou individuelle.

La Constitution lui accorde les fonctions suivantes :

La convocation de l'Assemblée populaire fédérale, aux dates fixées par la Constitution ; sinon l'Assemblée se réunira d'elle-même ;

Le pouvoir de décréter la dissolution de l'Assemblée populaire fédérale en cas de désaccord entre les deux Chambres sur le texte d'une loi ;

Le droit de juger la conformité des lois des Républiques avec la Constitution fédérale et avec les lois fédérales, sous réserve de l'approbation ultérieure de l'Assemblée fédérale. C'est une solution lourde de conséquence pour la protection de l'autonomie des Républiques populaires, car laisser à un organe politique le droit de juger de la conformité des lois ne donne pas suffisamment de garantie d'objectivité par le fait même que cet organe est simultanément juge et partie au procès. Il serait beaucoup plus opportun, comme nous l'avons déjà dit, d'accorder ce

⁷⁶ Djordjévitch, *Dr. Droit constitutionnel yougoslave*, Belgrade, 1953, p. 247.

« Les Assemblées populaires et Comités populaires n'ont pas eu suffisamment d'instruments décisifs pour assurer leurs rôles dans l'organisation de l'Etat. La Constitution même a permis les règlements avec force de loi, et des Assemblées populaires et des Comités populaires furent ainsi placés comme des organes d'approbation des actes du Gouvernement et des Comités exécutifs, et non comme organes de décision qui arrêtent leurs résolutions après l'examen de l'acte soumis par le Gouvernement. Pour ces raisons, les Assemblées populaires et Comités populaires n'ont pas réussi à s'assurer dans l'organisation de l'Etat cette place qui leur fut attribuée par la Constitution. »

droit à un organe juridique, à la Cour Suprême fédérale par exemple, ce qui donnerait certainement plus de garantie d'impartialité ;

Il est compétent pour donner l'interprétation obligatoire des lois fédérales. Ici, de nouveau, on a fait la même erreur, car il serait plus approprié d'attribuer cette compétence à la Cour Suprême fédérale ;

Il a, en outre, toutes les attributions qui sont ordinairement attribuées par les Constitutions à un chef de l'Etat ;

En cas de dissolution de l'Assemblée fédérale, le Présidium exerce ses fonctions, ad intérim, jusqu'aux élections de la nouvelle Assemblée ;

Il ordonne le référendum sur les questions du ressort de la Fédération, en vertu de la décision de l'Assemblée fédérale ou sur la proposition du Gouvernement fédéral. (Art. 74 sous chiffre 17.) Le référendum est donc facultatif et ne dépend nullement de la volonté du peuple.

Selon la Constitution, les fonctions du Présidium sont très importantes. Il est placé sur le même rang que l'Assemblée populaire fédérale, bien qu'il ne soit que son organe. Le même phénomène se produit à propos du Gouvernement fédéral, ce que nous verrons un peu plus loin.

Le pouvoir exécutif de la Fédération est une attribution du Présidium et du Gouvernement, mais en réalité le vrai détenteur du pouvoir exécutif est le Gouvernement. Le Présidium avec ses droits, attribués ordinairement au chef de l'Etat et quelques fonctions annexes, n'est en fait que le Chef représentatif de l'Etat ; il règne mais ne gouverne pas.

CHAPITRE TROISIÈME

Les organes fédéraux de l'Administration d'Etat

Le Gouvernement fédéral

La Constitution, dans son article 50, désigne l'Assemblée populaire fédérale comme l'organe suprême du pouvoir et en même temps, dans son article 77, elle désigne le Gouvernement fédéral comme l'organe suprême exécutif et administratif du pouvoir étatique. Le Gouvernement, responsable de ses actes devant l'Assemblée populaire fédérale, qui le nomme et le relève de ses fonctions, n'aurait dû être, de ce fait, qu'un organe de l'Assemblée ; en réalité il est beaucoup plus que cela.

La Constitution est muette sur le point de savoir qui est compétent pour proposer la nomination et la destitution du Gouvernement.

Les attributions du Gouvernement fédéral sont très nombreuses et d'une telle importance que, pratiquement, c'est un organe complètement indépendant avec des pouvoirs très étendus ; il a le droit d'édicter des règlements, des instructions et des ordonnances ayant force de lois ; en outre, il est chargé de l'exécution des lois fédérales et du contrôle de leur application. Les règlements, instructions, ordonnances et décisions du Gouvernement sont obligatoires sur tout le territoire de la Fédération.

Le Gouvernement est compétent pour préparer et pour réaliser le Plan économique général de l'Etat et du budget, s'assurant ainsi la direction de l'économie du pays. Il administre la monnaie et le crédit. Il dirige l'organisation générale de l'Armée et les relations avec les Etats étrangers, ce qui reflète la centralisation déjà constatée.

Le Gouvernement se compose d'un Président, de vice-présidents, de ministres, du président de la Commission fédérale du plan et du président de la Commission fédérale de contrôle et, au besoin, de ministres sans portefeuille. Les membres du Gouvernement prêtent serment devant le Présidium de l'Assemblée populaire fédérale, mais, chose curieuse, ils ne sont responsables que devant l'Assemblée, ceci probablement pour respecter le principe de l'unité du pouvoir.

Une particularité, que l'on retrouve dans la Constitution de l'U.R.S.S. (Art. 74), c'est l'institution, au sein du Gouvernement, de deux sortes de Ministères : Ministères fédéraux et Ministères fédéraux-républicains.

Les Ministères fédéraux dirigent leurs branches respectives directement par leurs organes propres, sur tout le territoire du pays, ce qui est la manifestation de la centralisation de l'exécutif fédéral.

Les Ministères fédéraux-républicains, dirigent indirectement les branches déterminées de l'administration de l'Etat par l'intermédiaire des Ministères correspondants dans les Républiques populaires, ce qui est la manifestation de l'existence de la Fédération et de l'autonomie du pouvoir exécutif et administratif des Républiques, limité à certaines branches de moindre importance.

La responsabilité ministérielle, pénale et civile, existe. Elle est directe envers l'Etat et indirecte envers les particuliers.

Le pouvoir du Gouvernement fédéral, constamment en croissance, a fait du Gouvernement l'organe le plus important de l'Etat ; il a laissé à l'Assemblée populaire fédérale la satisfaction de donner, à l'unanimité, comme c'est la règle dans les pays de la démocratie populaire, son approbation aux propositions et actes du Gouvernement ; et au Présidium l'honneur d'assumer les fonctions de chef de l'Etat, qui règne mais ne gouverne pas. Il ne pourrait pas en être autrement ; le Gouvernement qui, selon la Constitution, n'était qu'un organe dépendant de l'Assemblée populaire, a vu son autorité grandir par le fait que son Président n'est personne d'autre que le secrétaire du Comité central du Parti communiste yougoslave, le Maréchal Josip Broz-Tito, personnalité de premier plan dans la vie politique du pays depuis la création de la République populaire fédérative de Yougoslavie. En outre, les membres du Gouvernement furent les personnes les plus influentes du parti communiste, détenteur de tout le pouvoir.

CHAPITRE QUATRIÈME

Les organes supérieurs du pouvoir d'Etat des Républiques populaires et leurs organes d'Administration d'Etat

Ces organes, calqués sur les organes correspondants de la Fédération, ont la même organisation.

La Constitution fédérale, dans ses chapitres IX et X, prescrit aux Républiques populaires la forme d'organisation de leurs organes supérieurs du pouvoir d'Etat et de leurs organes d'administration, limitant ainsi leur autonomie dans ce domaine.

L'Assemblée populaire de la République.

Elle est élue par les citoyens de la République pour quatre ans au suffrage universel, direct, égal et secret.

L'Assemblée représente la souveraineté de la République et exerce ses pouvoirs au nom du peuple. Son pouvoir est fondé sur la Constitution de la République, laquelle doit être obligatoirement conforme à la Constitution fédérale. Les droits souverains de la République ne sont limités que par les dispositions de la Constitution fédérale, mais cela est déjà suffisant pour qu'il ne reste pas grand chose de la souveraineté des Républiques populaires.

Elle a le pouvoir législatif exclusif dans la République ; mais dans le cadre des compétences que lui laisse la Constitution fédérale ; il est donc limité.

Bien que l'Assemblée populaire de la République soit désignée comme l'organe suprême du pouvoir d'Etat, et soit ainsi placée au-dessus de tout autre pouvoir, ce qui est parfaitement conforme au principe de l'unité du pouvoir, l'article 91 de la Constitution fédérale autorise les Républiques à limiter les compétences de l'Assemblée populaire en conférant une partie des compétences de la République au Présidium et au Gouvernement. Ainsi, comme pour l'organisation du pouvoir dans la Fédération, malgré l'existence du principe de l'unité du pouvoir, une séparation du pouvoir est possible et, en fait, réalisée.

Le Présidium de l'Assemblée populaire de la République.

C'est l'organe exécutif de l'Assemblée populaire et il est élu par cette dernière. Il est composé du Président, d'un ou plusieurs vice-présidents, d'un secrétaire et de membres dont le nombre est déterminé par la Constitution de la République. Les compétences du Présidium sont réglées par la Constitution de la République et sont semblables aux compétences du Présidium de l'Assemblée populaire fédérale à l'exception des attributions du chef de l'Etat, qui, ici, n'existe pas.

Le Gouvernement de la République.

Il est l'organe exécutif et administratif suprême du pouvoir d'Etat ; il est nommé et relevé de ses fonctions par l'Assemblée populaire de la République. Le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée populaire de la République et, dans l'intervalle de deux sessions, devant le Présidium, comme c'est le cas pour le Gouvernement fédéral.

Le Gouvernement est composé des Ministères fédéraux-républicains et républicains. Les Ministères fédéraux-républicains sont à demi dépendants du Gouvernement fédéral, tandis que les Ministères républicains dirigent indépendamment une branche déterminée de l'administration de la République.

CHAPITRE CINQUIÈME

Les organes du pouvoir d'Etat des Provinces autonomes et des Régions autonomes

Il s'agit de la Province autonome de Voïvodine et de la Région autonome de Kossovo-Métochia, deux Unités autonomes faisant partie de la République populaire de Serbie.

Ici également, la Constitution fédérale empiète sur le domaine de la compétence de la République. Elle ne se contente pas de régler l'organisation du pouvoir de la République, mais va encore plus loin et réglemente l'organisation du pouvoir des Unités autonomes qui font juridiquement partie de la République de Serbie, ce qui n'est pas compatible avec l'autonomie et la souveraineté de cette République.

Dans la Province autonome de Voïvodine, l'Assemblée populaire provinciale est l'organe suprême du pouvoir étatique. Elle est élue par les citoyens de la Province pour une période de 3 ans, au suffrage universel, direct, égal et secret. Le Comité exécutif provincial, élu par l'Assemblée populaire provinciale, est son organe exécutif et administratif.

Dans la région autonome de Kossovo-Métochia, le Comité populaire régional est l'organe suprême du pouvoir étatique ; élu par les citoyens de la Région pour trois ans au suffrage universel, direct, égal et secret. Le Comité exécutif régional, élu par le Comité populaire régional, est son organe exécutif et administratif.

Les Unités autonomes n'ont pas de Constitution, mais des Statuts édictés par les organes suprêmes du pouvoir de la Province et de la Région, conformément à la Constitution fédérale et à la Constitution de la République de Serbie, et sanctionnés par l'Assemblée populaire de la République de Serbie. La Constitution de la République de Serbie fixe les droits et les compétences de ces deux Unités autonomes.

Les organes du pouvoir d'Etat des unités administratives territoriales

Les Comités populaires sont les organes du pouvoir d'Etat dans les localités (villages et petites villes), arrondissements, rayons urbains, villes, départements et régions. Les Comités populaire des localités (villa-

ges et petites villes) sont élus par les citoyens pour une période de deux ans, et les autres Comités populaires sont élus pour trois ans. Ils ont la direction de l'activité des organes administratifs subordonnés et l'éducation économique et culturelle dans les unités administratives territoriales respectives ; en outre ils assurent la protection de l'ordre public, l'application des lois et la sauvegarde des droits des citoyens dans les mêmes unités. Ils ont leur propre budget.

Les Comités exécutifs sont les organes exécutifs et administratifs (sauf dans les petits villages où ils n'existent pas) des Comités populaires. Ils sont composés d'un président, d'un vice-président, d'un secrétaire et de membres élus par les Comités populaires parmi leurs membres. Ils sont subordonnés aussi bien à leurs Comités populaires qu'aux organes exécutifs et administratifs des organes supérieurs du pouvoir d'Etat, réalisant ainsi un rapport hiérarchique entre ses organes.

CHAPITRE SIXIÈME

Les rapports entre les organes du pouvoir d'Etat et les organes de l'Administration d'Etat

Le Présidium de l'Assemblée populaire fédérale a le droit d'annuler et de suspendre les règlements, instructions, ordonnances et décisions du Gouvernement fédéral, s'ils ne sont pas conformes à la Constitution et aux lois fédérales. (Art. 129.) Ainsi le Présidium, qui selon la Constitution partage les fonctions du pouvoir exécutif avec le Gouvernement, se trouve placé au-dessus du Gouvernement. Ceci réalise un rapport hiérarchique entre ces deux organes exécutifs fédéraux.

Le Gouvernement fédéral a le droit d'annuler et de suspendre les arrêtés, ordonnances, instructions et décisions de ses membres s'ils ne sont pas conformes à la Constitution et aux lois fédérales. Les mêmes droits et dans les mêmes conditions appartiennent au Présidium et aux Gouvernements des Républiques populaires dans leurs ressorts respectifs.

Dans les matières relevant de la compétence fédérale, le Gouvernement fédéral a le droit de suspendre les actes des gouvernements des Républiques et d'annuler les actes des Ministères des Républiques, s'ils ne sont pas conformes à la Constitution fédérale, à la Constitution de la République, aux règlements, instructions et ordonnances du Gouvernement fédéral et aux arrêtés, ordonnances et instructions d'un membre du Gouvernement fédéral. Dans les mêmes conditions, les membres du Gouvernement fédéral ont le droit de suspendre les actes des Ministres de la République.

Le Présidium de l'Assemblée populaire de la République ou l'Assemblée populaire de la Province autonome et les Comités populaires supérieurs ont le droit d'annuler ou de suspendre les actes illégaux et irréguliers des Comités exécutifs. Les Comités exécutifs des Comités populaires supérieurs ont le même droit envers les Comités exécutifs inférieurs.

Le Comité populaire a le droit d'annuler ou de suspendre les actes illégaux et irréguliers de son Comité exécutif.

Le Comité exécutif du Comité populaire supérieur, ou le Comité exécutif de la Province autonome, et le Gouvernement de la République ont le droit de suspendre l'exécution des actes illégaux et irréguliers du Comité populaire inférieur et de proposer à son Comité populaire, respectivement à l'Assemblée populaire de la Province autonome ou au Présidium de l'Assemblée populaire de la République, de les annuler ou de les supprimer.

Le Comité populaire, l'Assemblée populaire de la Province autonome, le Présidium de l'Assemblée populaire de la République, ont le droit de dissoudre tout Comité populaire inférieur et de prescrire les élections pour un nouveau Comité populaire. Ils ont aussi le droit de relever de leurs fonctions le Comité exécutif de chaque Comité populaire inférieur et de fixer la date des élections d'un nouveau Comité exécutif.

Tout cela prouve l'existence d'un rapport hiérarchique plus ou moins efficace entre les divers organes et, en conséquence, la centralisation du pouvoir étatique.

CHAPITRE SEPTIÈME

Les organes de la justice

L'organisation des tribunaux populaires et du Ministère Public est fondée sur la loi sur les tribunaux populaires du 26 août 1945, remaniée et amendée le 26 juin 1946, et sur la Constitution du 31 janvier 1946, chapitres XIII et XIV, restés inchangés par la Loi constitutionnelle du 13 janvier 1953.

1) *Les tribunaux populaires* ⁷⁷.

Selon la Constitution de 1946, les organes de la justice sont les suivants :

La Cour Suprême de la République fédérale.

Les Cours Suprêmes des Républiques et de la Province autonome.

Les Tribunaux de département et d'arrondissement.

Les Tribunaux militaires.

Les tribunaux sont des organes indépendants et séparés de l'administration, ayant pour fonction d'appliquer les lois. Cependant ils ne sont

⁷⁷ Par la loi sur les tribunaux économiques de 1954, furent institués les tribunaux économiques qui remplacent l'arbitrage étatique, créé en 1946.

C'est un système juridique autonome composé des tribunaux suivants : tribunaux départementaux économiques, tribunaux économiques supérieurs et tribunal économique suprême.

Le tribunal économique départemental fonctionne sur le territoire de plusieurs arrondissements ; c'est l'organe juridique de première instance.

Le tribunal économique supérieur fonctionne sur le territoire d'une République, mais il peut y en avoir plusieurs dans les grandes Républiques. Par exemple, en Serbie, il y en a deux, l'un à Belgrade et l'autre à Novi-Sad. C'est le tribunal de révision (la Cour d'appel).

Le tribunal économique suprême est le tribunal économique le plus élevé en Yougoslavie. Il assure l'application uniforme de la loi.

Compétences : les procès économiques entre les organisations économiques, les coopératives, les institutions autonomes, les unités territoriales : Fédération, Républiques, Unités autonomes, arrondissements et communes.

Ces tribunaux jugent en application de la loi et selon les usages commerciaux et ceux de la jurisprudence économique.

Les Conseils des tribunaux économiques ne diffèrent guère des Conseils des tribunaux ordinaires, sauf qu'ici tous les Conseils sont composés de juges ordinaires et juges-jurés. Le tribunal départemental comprend un juge ordinaire et deux juges-jurés ; le tribunal de la République deux juges ordinaires et un juge-juré.

pas conçus comme un pouvoir spécial, mais comme faisant partie du pouvoir unique concentré dans l'Assemblée populaire.

La juridiction yougoslave est fondée sur deux principes fondamentaux : le principe de l'unité du pouvoir et le principe de l'application du principe fédératif dans l'organisation des tribunaux populaires.

Le principe de l'unité du pouvoir.

Ce principe se manifeste dans l'élection des juges par des organes représentatifs : Assemblée et Comité populaire ; et dans la limitation du pouvoir des juges par les lois.

Les tribunaux sont responsables devant les corps représentatifs ; cependant, à la différence des organes du pouvoir exécutif, ils sont complètement indépendants dans leurs fonctions juridictionnelles. Ils sont indépendants quand ils rendent la justice, et jugent selon la loi au nom du peuple.

Les juges de la Cour Suprême de la République ou de la Province autonome sont élus et relevés de leurs fonctions par l'Assemblée populaire de la République, respectivement de l'Assemblée populaire de la Province autonome.

Les juges de la Cour Suprême fédérale sont élus et relevés de leur fonction par l'Assemblée populaire fédérale, les deux Chambres réunies.

Les juges et les jurés du Tribunal d'arrondissement, sont élus et relevés de leurs fonctions par le Comité populaire de l'arrondissement.

Les juges et les jurés d'un Tribunal départemental sont élus et relevés de leurs fonctions par les Comités populaires respectifs.

L'application du principe fédératif.

Ce principe se manifeste dans l'existence des Cours Suprêmes des Républiques, compétentes pour connaître en dernier ressort des questions concernant l'application des lois des Républiques et, dans une certaine mesure, des questions concernant les lois fédérales. (Art. 123 al. 2.) Les tribunaux des Républiques ont une autonomie parfaite, dans les litiges qui ne sont pas d'importance générale.

Au sommet de la juridiction se trouve la Cour Suprême fédérale qui juge de la légalité des décisions judiciaires exécutoires de tous les tribunaux de la Fédération au point de vue de l'application des lois fédérales. (Art. 123 al. 1.)

Conformément à l'organisation politique de l'Etat, les principes qui déterminent, dans ce domaine, les rapports entre les tribunaux supérieurs et les tribunaux inférieurs sont les suivants : les décisions des organes supérieurs de la justice sont obligatoires ; tous les organes de la justice sont élus et responsables devant les corps représentatifs ; le respect de l'indépendance des tribunaux est garanti.

*L'organisation des tribunaux et la procédure sont fondées
sur les principes suivants :*

Egalité des citoyens devant les tribunaux. Ce principe assure un traitement uniforme à tous et ne donne de privilège à personne, ce qui garantit l'impartialité des tribunaux.

Pour rendre la justice, les tribunaux ont une composition collégiale et jugent en conseil de trois membres. Les Conseils du tribunal d'arrondissement et du département, quand ils jugent en première instance, sont composés de juges et de juges-jurés, ayant des droits égaux ;

Les juges-jurés sont entièrement égaux en droit aux juges ordinaires, et ils prennent part à toutes les phases du procès en commun avec les juges ordinaires. Ainsi les juges-jurés ne sont pas un corps à part, et ils font partie du Conseil du tribunal composé de manière à ce que leur influence l'emporte dans les décisions. Avec la composition du Conseil du tribunal comportant deux juges-jurés et un juge ordinaire, il est pratiquement impossible au juge ordinaire d'imposer son opinion. Par contre, les juges-jurés peuvent, à la majorité, imposer leur opinion au juge ordinaire. C'est très regrettable, car les juges-jurés sont moins qualifiés ; en conséquence il y a danger que les jugements ne soient pas fondés sur le droit et la loi, mais sur le sentiment primitif de la justice chez des hommes non-qualifiés ;

Le principe de la publication des débats assure le contrôle de l'activité des tribunaux par le peuple, ce qui a de l'importance, spécialement dans le système juridique où les juges sont élus par le peuple directement ou indirectement ;

Les débats à huis clos sont possibles exceptionnellement dans des cas spéciaux ;

L'accusé a le droit d'être défendu devant le tribunal. C'est un principe généralement admis et qui fait partie du droit de l'homme à la liberté. C'est le principe que nul ne peut être jugé sans avoir été entendu par le tribunal qui lui donne ainsi la possibilité de se défendre (Art. 118 al. 2) ;

Le droit de plainte contre une sentence est assuré aux citoyens. Ce droit est compris comme un droit général, donc applicable dans tous les cas, sans aucune exception. Ainsi, le jugement ne devient pas exécutoire avant que le condamné n'ait eu la possibilité de faire usage de ce droit ;

La procédure devant le tribunal est menée dans les langues des Républiques, de la Province et de la Région autonome, au siège du tribunal compétent ; toutefois l'usage de leur langue est assuré aux intéressés par l'intermédiaire d'un interprète. C'est une mesure démocratique et actuellement admise partout, vu qu'elle donne aux intéressés la possibilité de prendre connaissance de tout le dossier et de suivre l'affaire devant le tribunal. D'autre part, cette mesure permet au tribunal d'entrer mieux dans le fond de l'affaire, ce qui garantit le déroulement normal de la procédure ;

Les tribunaux militaires sont séparés des tribunaux civils, ce qui est généralement la règle. Leur organisation et leurs compétences sont fixées par la loi fédérale.

2) *Le Ministère Public.*

Le Ministère Public, magistrature établie près chaque tribunal, requérant l'application des lois au nom de la société, assume la fonction du Procureur Général et assure la poursuite et le jugement des délinquants au nom de l'Etat. C'est un organe indépendant des tribunaux, partout où cette institution existe. Il y a des pays où le Ministère Public n'est pas connu ; par exemple en Angleterre et aux Etats-Unis, où la poursuite juridique est ouverte sur plainte personnelle du lésé ou de la personne qui a ouvert l'instruction.

D'après la Constitution yougoslave de 1946, le Ministère Public est un organe de l'Assemblée populaire fédérale, ayant pour fonction la surveillance de l'application des lois par tous les Ministères et autres organes administratifs directement subordonnés aux Ministères fédéraux, par les institutions de la République fédérale et des Républiques populaires, par les fonctionnaires et les citoyens. (Art. 124.) Ce pouvoir du Ministère Public est devenu plus vaste avec la Loi sur le Ministère Public. Selon cette loi, le Ministère public est autorisé à prendre les mesures nécessaires pour protéger les entreprises d'Etat, les organisations sociales et les citoyens et, dans ce cadre, assurer la poursuite des délinquants.

C'est donc un organe suprême et général du contrôle de l'application des lois dans la Fédération. Ses compétences dépassent largement celles d'un Procureur Général dans les autres pays.

C'est un organe indépendant et séparé de l'administration et de la juridiction. Par ses compétences, c'est un organe « sui generis » destiné à affirmer la protection de la loi et son application uniforme sur tout le territoire de la Fédération, sans s'ingérer dans les compétences et décision des organes administratifs et juridictionnels.

Le Ministère Public est organisé sur le principe de la centralisation et de la subordination parfaites. En tête se trouve le Procureur Public Fédéral, qui est le Procureur suprême de la Fédération. Lui et ses substituts sont nommés et relevés de leurs fonctions par l'Assemblée populaire fédérale en séance commune des deux Chambres. Il nomme et relève de leurs fonctions les Procureurs des Républiques et leurs substituts.

Les Procureurs Publics des Républiques nomment et relèvent de leurs fonctions les Procureurs Publics des unités autonomes, des départements et des arrondissements, avec l'approbation du Procureur Public fédéral.

A côté du Procureur Public fédéral, il y a le Procureur Public de l'armée et les Procureurs militaires, qui sont nommés par le Commandant en chef de l'armée et qui fonctionnent indépendamment du Procu-

reur Public fédéral. L'organisation et les compétences du Procureur Public de l'armée sont fixées par une loi fédérale.

Ainsi, le Ministère Public, dans la conception yougoslave, est un organe *sui generis* et très puissant. Il se distingue par ses fonctions du Ministère Public des autres pays, car il a, à part les fonctions ordinairement accordées au Ministère Public, une fonction de contrôle dans tous les domaines de la vie publique et même privée des citoyens ⁷⁸.

⁷⁸ Depuis 1952, un avocat d'Etat est créé. Ce n'est pas une institution unique, comme c'est le cas pour le Ministère public. Il existe des avocats d'Etat autonomes et séparés au point de vue de l'organisation. Ils sont créés obligatoirement sur les territoires des unités politico-territoriales, excepté la commune. Il y a donc l'avocat d'Etat fédéral, de la République, des Unités autonomes, de départements et d'arrondissements. L'avocat d'Etat de l'arrondissement est nommé et relevé de ses fonctions par le Comité populaire de l'arrondissement, les autres sont nommés par les Conseils exécutifs respectifs.

Le Conseil des avocats d'Etat, est une institution composée de l'avocat d'Etat fédéral, de son adjoint, de l'avocat d'Etat militaire et des avocats d'Etat des Républiques ; et de quelques spécialistes juridiques et financiers nommés par le Conseil exécutif fédéral.

C'est un organe qui représente la Fédération, les Républiques, les Unités autonomes, les arrondissements, les villes et leurs institutions, dans les rapports concernant la propriété. Auparavant, c'était la compétence des organes étatiques, qui se faisaient représenter par le chef, ou une personne désignée.

Selon la loi de 1955, l'avocat d'Etat est une institution autorisée par la loi à s'occuper des affaires de la représentation publique, concernant la protection des biens du peuple.

L'avocat d'Etat a donc, comme fonction fondamentale, la représentation des droits de propriété et d'obligation de la Fédération, des Républiques, des Unités autonomes, des arrondissements, des communes et des institutions ayant la personnalité juridique, devant les tribunaux et autres organes de l'Etat.

CHAPITRE HUITIÈME

L'Armée

Il y a une seule armée. Les Républiques ne possèdent pas d'organisation militaire.

Le Commandant en Chef de l'armée est nommé par l'Assemblée populaire fédérale en séance commune des deux Chambres et c'est lui qui dirige toute la force militaire de la Fédération.

Il est intéressant de noter que la Constitution ne prévoit pas la destitution ni la responsabilité du Commandant en Chef de l'armée, et ne dit pas qui est compétent pour proposer sa mise en accusation.

En outre, la Constitution est muette sur le point de savoir qui est compétent pour ordonner l'utilisation de l'armée en temps de paix ; le Commandant en Chef ou l'Assemblée populaire fédérale ?

Le service militaire est obligatoire pour tous et la défense de la patrie est le plus grand devoir et l'honneur de chaque citoyen. Une norme constitutionnelle identique, concernant l'armée, se trouve dans toutes les Constitutions communistes. Cela prouve que les pays de démocratie populaire accordent à l'armée une importance exceptionnellement grande, ce qui n'est pas tout à fait en harmonie avec la théorie marxiste, puisqu'elle propose la suppression de l'armée permanente, « parasite de la société bourgeoise » ⁷⁹.

⁷⁹ La loi fondamentale (*Grundgesetz*) de la République fédérale d'Allemagne prévoyait, dans son texte de 1949, modifié aujourd'hui, que personne ne peut être forcé de porter une arme, si sa conscience ne le lui permet pas. En Suisse, l'objection de conscience est un délit.

LIVRE QUATRIÈME

CHAPITRE PREMIER

De la revision de la Constitution

La revision de la Constitution n'est pas explicitement prévue par la Constitution de 1946, ce qui est étonnant, si l'on considère que des dispositions relatives à la revision se trouvent dans la plupart des Constitutions, y compris celle de l'U.R.S.S., et y figurent comme des règles vraiment nécessaires. Toutefois, la revision est implicitement comprise dans l'article 72 qui s'occupe des amendements à apporter à la Constitution, ce qui est en réalité une revision partielle.

La Constitution accorde la compétence en la matière à l'Assemblée populaire fédérale sur proposition du Présidium, du Gouvernement fédéral ou du tiers des députés de l'une des deux Chambres. Ainsi la Constitution de 1946 ne respecte pas le principe de la séparation des pouvoirs constituants et des pouvoirs constitués, principe généralement adopté par les constitutions. C'est une innovation dans le droit public yougoslave.

Accorder le droit d'amender la loi fondamentale au pouvoir constitué par la même loi, crée une confusion entre le pouvoir constituant et le pouvoir constitué qui est l'Assemblée populaire fédérale, et place ainsi le pouvoir constitué au-dessus du pouvoir constituant ; ce n'est ni logique ni pratique, car la séparation de ces deux pouvoirs assure la modération et évite l'abus de pouvoir.

La séparation du pouvoir constituant et du pouvoir constitué se réalise par une Constitution dite rigide qui s'impose comme une loi supérieure aux autres lois, et ne permet pas aux pouvoirs constitués de la remanier ; ce qui assure la stabilité de la Constitution et, en conséquence, la stabilité politique du pays. De plus, toutes les lois contraires à la Constitution seraient frappées d'illégalité et, comme telles, sans valeur juridique. L'adoption d'une telle loi serait une violation de la Constitution.

Le droit public serbe et yougoslave a toujours prévu une Assemblée constituante pour l'élaboration et la revision de la Constitution, respectant, de cette façon, le principe de la séparation du pouvoir constituant et des pouvoirs constitués, pour manifester l'importance qu'il faut donner

à l'élaboration et à la revision d'une loi fondamentale. Les Constitutions serbes de 1869 et 1888 prévoyaient une Grande Assemblée pour la revision de la Constitution. La Constitution serbe de 1903 prévoyait, pour la revision, une Assemblée Constituante ayant des députés en nombre double de celui de l'Assemblée ordinaire. La Constitution yougoslave de 1921 et celle de 1931, prévoyaient, elles aussi, la dissolution de l'Assemblée ordinaire, pour laisser à l'Assemblée nouvelle le soin de la revision.

La Constitution de l'U.R.S.S., dans son article 146, donne une solution du problème de la revision semblable à la solution adoptée par la Constitution yougoslave de 1946 ; cependant elle exige, pour l'adoption de la revision, une majorité plus qualifiée que celle demandée par la Constitution yougoslave, soit les deux tiers des voix des deux Chambres.

La Constitution suisse de 1874, révisée en 1891, apporte une solution très spéciale à ce problème et accorde à la question de la revision l'importance qu'elle mérite en respectant le principe de la séparation du pouvoir constituant et des pouvoirs constitués. Elle distingue deux procédures de revision : l'une pour la revision totale et l'autre pour la revision partielle. Pour la revision totale (art. 120), la Constitution suisse envisage deux cas : si les deux Chambres sont d'accord pour la revision, l'Assemblée fédérale revise la Constitution ; mais, ainsi révisée, elle est soumise à l'approbation double du peuple et des cantons ; par contre, si les deux Chambres ne sont pas d'accord ou lorsque 50.000 citoyens demandent la revision totale, la question est soumise au peuple qui décide, pour ou contre la revision. Si le peuple se prononce pour la revision, il y a dissolution de l'Assemblée fédérale et son renouvellement pour travailler à la revision. C'est en même temps le seul cas prévu de dissolution et de renouvellement intégral des Chambres. Pour la revision partielle (art. 121) la Constitution suisse envisage également deux procédures : la procédure ordinaire, si les Chambres sont d'accord sur la proposition de revision partielle ; le projet est alors obligatoirement soumis au référendum, c'est-à-dire à l'approbation double du peuple et des cantons ; la procédure extraordinaire, sur demande présentée par 50.000 citoyens, donc par voie d'initiative populaire, qui peut être formulée ou non formulée ⁸⁰.

L'importance que la Constitution suisse accorde à la revision est remarquable et très louable, car la Constitution, comme loi fondamentale, ne doit pas être exposée aux remaniements fréquents. Par contre, toute Constitution devrait être ouverte à la revision, si c'est nécessaire, mais jamais sans consultation directe du peuple qui est seul compétent pour se prononcer sur ce point.

⁸⁰ Il existe une grande différence entre le référendum et l'initiative en Suisse : le référendum peut s'appliquer à toutes les lois tandis que l'initiative est strictement constitutionnelle.

Or, selon la lettre de la Constitution yougoslave, le déclenchement de la procédure de revision et le pouvoir de décision exécutoire, n'appartiennent pas à une Assemblée Constituante, mais à l'Assemblée populaire fédérale ordinaire, qui se place ainsi au-dessus de la Constitution. De plus, pour l'adoption de la proposition d'amendement, on ne demande que la majorité absolue du total des députés des deux Chambres. C'est une majorité moins qualifiée que la majorité exigée pour désigner le Commandant en chef de l'armée, les juges de la Cour suprême fédérale et le Gouvernement, pour lesquels il faut, comme nous l'avons vu, une majorité des deux tiers ⁸¹.

Cette solution de la revision n'est pas en harmonie, ce qui est regrettable, avec le principe consacré par la Constitution, selon lequel le peuple est l'origine et la fin de tout pouvoir, mais elle est le résultat de l'application stricte du principe de la démocratie représentative et de l'omnipotence de l'Assemblée populaire fédérale.

⁸¹ En France, la Constitution du 27 octobre 1946 a attribué au peuple le pouvoir constituant. Mais cette règle n'est pas absolue. Les projets de révision, adoptés par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers ou à la majorité des trois cinquièmes par chacune des deux Chambres du Parlement échappent au référendum. (Art. 90 al. 6.)

CHAPITRE DEUXIÈME

Conclusion

La Constitution du 31 janvier 1946 fut élaborée sous une très forte influence idéologique socialiste et sur le modèle de la Constitution de l'U.R.S.S. de 1936, dont on peut considérer qu'elle est une copie imparfaite. La différence entre la Constitution yougoslave et celle de l'U.R.S.S. n'est pas grande, sauf en ce qui concerne la question de la propriété ; car la Constitution yougoslave fait une plus grande concession à la propriété privée que la Constitution soviétique.

La Constitution yougoslave n'introduit pas le socialisme et consacre un système original d'organisation économique et sociale, qui présente une solution mixte à mi-chemin entre le système capitaliste et le système socialiste.

Elle marque l'abandon du régime monarchique et unitaire et introduit le régime républicain, populaire et fédéral, marquant ainsi un tournant décisif dans la vie constitutionnelle de la Yougoslavie.

Le pouvoir populaire devrait marquer le caractère démocratique de l'organisation du pouvoir étatique, où tout le pouvoir appartient au peuple, qui est souverain. Ce pouvoir populaire n'est pas conçu comme une démocratie directe mais comme une démocratie représentative, où le rôle principal, dans l'exercice du pouvoir, est accordé aux Assemblées et Comités populaires. En réalité, ces deux organes n'ont pas joué leur rôle constitutionnel, vu qu'ils n'étaient que des mécanismes donnant leur approbation aux actes proposés et exécutés par leurs organes exécutifs.

La Constitution consacre deux principes d'organisation de l'Etat :

Le principe de l'unité du pouvoir.

Selon ce principe, tous les organes du pouvoir sont élus par le peuple, qui est l'origine et la fin de tout pouvoir, lequel est exercé par les organes représentatifs : les Assemblées populaires et les Comités populaires.

Ainsi, la Constitution abandonne le principe de la séparation des pouvoirs, reconnu généralement comme la plus sûre garantie contre l'abus car, selon Montesquieu, auteur de la théorie de la séparation des pouvoirs, « Le pouvoir arrête le pouvoir ». Toutefois, le texte de l'article 50 de la Constitution permet de croire que ce principe n'est pas

absolu ; et en réalité il ne l'est pas, puisque la séparation entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire existe tout de même.

C'est la première fois que le principe de l'unité du pouvoir trouve place dans le droit constitutionnel yougoslave. Ce principe est également consacré dans la Constitution de l'U.R.S.S. et les constitutions des autres pays de démocratie populaire. Il apparaît pour la première fois dans la Constitution française du 24 juin 1793, d'ailleurs inappliquée puisqu'elle fut suspendue par la Convention.

Le principe de la centralisation démocratique.

Selon ce principe, tous les organes du pouvoir étatique élus directement par le peuple exécutent sa volonté; le peuple exerce le pouvoir mais indirectement, par l'intermédiaire de ses organes.

Entre les organes supérieurs du pouvoir et les organes inférieurs un rapport hiérarchique existe, puisque les organes supérieurs ont le droit de contrôle sur les organes inférieurs et cela, suivant une déclaration de M. Kardelj, membre influent du parti communiste yougoslave, « pour assurer l'unité du pouvoir et le développement planifié de la vie nationale, économique et culturelle de la masse du peuple ». Ce droit de contrôle concerne tant la légalité que la régularité des actes des organes inférieurs.

La structure de la Yougoslavie, selon la Constitution, est fédéraliste. C'est un Etat fédéral, mais avec une centralisation très prononcée, ce qui est également le cas de l'U.R.S.S. La centralisation apparaît dans les faits suivants : la représentation de la République fédérative populaire dans les rapports internationaux est de la compétence de la Fédération ; l'armée, les douanes, les postes, télégraphe, téléphone, T.S.F. ; la direction générale et le contrôle des rapports commerciaux avec l'étranger ; les chemins de fer, les communications aériennes, fluviales, maritimes ; le Plan économique général d'Etat ; le budget fédéral ; le système monétaire et de crédit ; la circulation des devises et des monnaies ; les assurances ; les monopoles d'Etat ; les entreprises financières d'intérêt général, industrielles, minières, de travaux publics, commerciales, forestières et agricoles ; la législation de la compétence exclusive de la Fédération ; la répartition des revenus entre le budget fédéral, les budgets des Républiques et les budgets des Unités autonomes et des unités administratives-territoriales ; l'organisation des tribunaux, le Ministère Public, le barreau ; le Code pénal, le Code civil, etc., sont de la compétence de la Fédération. (Art. 44.)

Le caractère fédéral de l'Etat est établi par les faits suivants :

La République fédérative est composée de six Républiques populaires, reconnues par la Constitution fédérale comme Etats souverains. Cette souveraineté est naturellement limitée, comme c'est en fait le cas de tous

les Etats membres d'une fédération. Comme dans toutes les fédérations, le vrai souverain est la fédération puisqu'elle possède une souveraineté illimitée, sauf les limitations constitutionnelles, tandis que la souveraineté des Républiques, Etats membres, est toujours plus ou moins limitée⁸² ; chaque République populaire possède sa propre constitution, avec l'unique condition d'être conforme à la Constitution fédérale, ce qui est généralement la règle dans une fédération ; la puissance étatique des Républiques populaires n'est limitée que par la Constitution fédérale ; les Républiques populaires ont leur propre territoire, qui ne peut être modifié sans leur consentement ; elles participent, dans une certaine mesure, à la formation de la volonté de l'Etat fédéral, vu que l'existence du Conseil des Nationalités, où les Républiques sont représentées, affirme cette participation en matière constitutionnelle et législative ; en conséquence, elles font partie du souverain principal ; les Républiques populaires ont leur propre pouvoir étatique autonome et organisé, avec l'Assemblée populaire de la République comme représentant du peuple et organe législatif, le Présidium comme organe exécutif et le Gouvernement comme organe administratif.

Les rapports entre l'Etat fédéral et les Républiques populaires sont définis par la détermination des compétences, positives pour la Fédération et négatives pour les Républiques, ce qui signifie que ce qui n'appartient pas, selon la Constitution, à la Fédération appartient aux Républiques.

Dans le domaine législatif, il existe deux systèmes : celui de la Fédération et celui de la République avec la Cour Suprême fédérale au sommet qui garantit ainsi l'unité de la juridiction. Le principe de la priorité des lois fédérales est consacré par la Constitution. C'est également le cas dans d'autres Fédérations.

Dans le domaine exécutif et administratif, il existe un rapport hiérarchique entre les organes fédéraux et les organes des Républiques.

Dans le domaine judiciaire, les Républiques ont une certaine autonomie qui se manifeste par l'existence des Cours Suprêmes des Républiques. A part cela, la centralisation est assurée dans ce domaine par l'existence de la Cour Suprême fédérale et du Ministère Public fédéral⁸³.

⁸² Bourquin, Maurice : *Cours de Droit international public* à l'Université de Genève. Manuscrit. 1947. « La théorie de l'autolimitation de la souveraineté indique que l'Etat se limite lui-même puisqu'il est soumis à des règles de droit qu'il a lui-même élaborées. »

Duguít, L. *Traité de Droit constitutionnel*. Tome III, p. 547. « Il faut affirmer énergiquement et inlassablement que l'activité de l'Etat dans toutes ses manifestations est limitée par un droit supérieur à lui... il y a une règle de droit supérieure à la puissance publique, qui vient la limiter et lui imposer des devoirs. »

⁸³ Article 106 de la Constitution suisse du 29 mai 1874 : « Il y a un Tribunal fédéral pour l'administration de la justice en matière fédérale ».

Amiamo, L. Morgan : *La Constitution des Etats-Unis*. Paris, 1947, p. 103. « La Constitution confie le pouvoir judiciaire de la Nation à une Cour Suprême unique. »

Il n'existe pas de contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales, mais seulement un contrôle de la conformité des lois des Républiques avec la Constitution fédérale et les lois fédérales. Ce contrôle est confié à un organe politique, l'Assemblée populaire fédérale, respectivement son Présidium, ce qui n'est pas une bonne solution. Il serait meilleur de confier ce contrôle à la Cour Suprême fédérale.

La Constitution institue le système de la démocratie représentative, faisant tout de même une petite concession à la démocratie directe par l'institution du référendum facultatif (Art. 74 sous chiffre 17) ; le droit de révocation des représentants du peuple (Art. 7 al. 2) et dans le cas prévu de la dissolution prématurée des corps représentatifs. Dans ces trois cas, le peuple peut être appelé à se prononcer sur la ligne de la politique de ses représentants, dans l'intervalle des élections ordinaires.

Elle reconnaît dans l'économie trois secteurs : le secteur du bien du peuple, autrement dit le secteur étatique ; le secteur de la propriété des coopératives populaires, et le secteur de la propriété privée des personnes morales et physiques. La propriété privée est très limitée et mise sous le contrôle de l'Etat.

La protection des minorités nationales est affirmée. C'est une disposition constitutionnelle très louable, mais bien naturelle et logique dans une fédération fondée sur les nationalités.

La Constitution accorde une grande attention aux droits fondamentaux des citoyens et donne une large place aux droits reconnus comme fondamentaux par le monde civilisé. C'est tout à fait bien et très louable, à condition d'en respecter et d'en appliquer les normes.

L'égalité devant la loi est affirmée pour tous (Art. 21). Cette norme constitutionnelle est incontestablement bonne ; mieux, elle est louable ; respectée, elle donne vraiment une garantie sérieuse d'égalité ; seulement, il faut l'appliquer consciencieusement. Or, en dépit de son importance, elle n'est pas respectée comme elle devrait l'être, ce qui est regrettable.

Le droit de vote est universel, égal, direct et secret. Les hommes et les femmes ayant 18 ans (et même certains qui n'ont pas cet âge) ont le droit de vote actif et passif⁸⁴. Cependant, le principe qui veut que le droit de vote soit universel et égal n'est pas respecté car il y a un grand nombre de citoyens qui sont frappés d'indignité pour des raisons politiques, comme c'était également le cas en France de 1945 à 1955⁸⁵.

⁸⁴ Article 137 de la Constitution : « Toutes les personnes n'ayant pas atteint 18 ans et inscrites sur les listes électorales pour les élections de l'Assemblée constituante conservent le droit de vote acquis ».

⁸⁵ D'après une source, il y avait à Belgrade seulement 60.000 indignes sur 200.000 habitants pour les élections de 1945. D'après le professeur Djordjévitch il n'y en avait, en tout, que 194.158 dans le pays. L'application du principe de la liste unique, principe existant dans les divers pays à régime communiste, donne aux élections un caractère plébiscitaire et empêche la formation d'une opposition. L'existence d'un seul parti politique, le parti communiste, équivaut à l'inexistence de la liberté politique.

Le droit des électeurs de révoquer, en tout temps, leurs représentants, est une innovation dans le système électoral yougoslave. Ce droit prouve que le député n'est pas le représentant de la nation ou du peuple, mais simplement celui des électeurs de sa circonscription. Par là, un député a plutôt la qualité d'un mandataire ; en conséquence il n'est pas libre dans son activité politique. C'est un député selon la conception de J. J. Rousseau. Le droit de révocation existe dans toutes les constitutions des pays de démocratie populaire, comme principe fondamental marxiste.

La liberté de l'enseignement, qui est le corollaire de la liberté de conscience et de religion, est limitée aux écoles de l'Etat. Les écoles privées peuvent être autorisées par une loi, mais l'enseignement est, dans ce cas, soumis au contrôle de l'Etat, ce qui est également le cas dans beaucoup d'Etats d'Europe occidentale. Il en résulte que la liberté de l'enseignement n'existe pas entièrement.

La liberté de conscience, reconnue par la Constitution, est très problématique, vu qu'il est difficile de la concevoir dans un pays où il n'existe pas de liberté politique.

La liberté de la presse est garantie mais, à notre avis, elle ne peut pas exister par le simple fait que les moyens matériels se trouvent dans les mains de l'Etat, *et par le fait de l'existence d'un seul parti politique qui est au surplus confondu avec l'Etat.*

Le système bicaméral institué par la Constitution, avec deux Chambres placées à parfaite égalité, permet aux Républiques populaires de participer effectivement aux affaires de la Fédération et marque la structure fédérale de l'Etat.

Les Républiques et Unités autonomes ont, par contre, un système unicaméral, comme c'est le cas également des cantons en Suisse.

La Constitution ne mentionne pas la revision, mais seulement la possibilité de proposer et d'effectuer des amendements constitutionnels ; elle accorde ce droit à l'Assemblée populaire fédérale ordinaire, comme ce fut le cas en France pendant la Troisième République, de 1875 à 1940.

La Constitution est l'œuvre d'une Assemblée constituante, ce qui est dans la tradition du droit public yougoslave et serbe, et une règle généralement admise dans le droit constitutionnel. En principe, la séparation du pouvoir constituant et du pouvoir constitué donne la garantie de la suprématie du pouvoir constituant et affirme ainsi la stabilité de la Constitution et du régime lui-même. Ce principe est spécialement important dans les pays où le pouvoir est concentré dans un seul organe représentatif, l'Assemblée populaire, comme c'est le cas en Yougoslavie et d'autres pays de démocratie populaire ⁸⁶. Cependant, ce principe de la

⁸⁶ Duguît, L. *Traité de droit constitutionnel*. Paris, 1921. Tome premier, page 423. « S'il est un gouvernement contre l'arbitraire duquel il importe de prendre de sérieuses garanties, c'est le gouvernement populaire, parce que c'est lui qui a le plus de tendance à se croire omnipotent. »

séparation du pouvoir constituant et du pouvoir constitué n'est pas respecté par la Constitution de 1946, puisque, nous l'avons vu, elle accorde à l'Assemblée populaire fédérale le droit d'amender la Constitution et la place ainsi au-dessus de la Constitution même.

DEUXIÈME PARTIE

**LA LOI CONSTITUTIONNELLE
DU 13 JANVIER 1953**

LIVRE PREMIER

La revision tacite de la Constitution du 31 janvier 1946

CHAPITRE PREMIER

Généralités

La Constitution de 1946, imprécise sur le point de l'organisation politique, sociale et économique du pays, parce qu'elle laissait trop de pouvoir au législateur, présentait une certaine originalité. Alignée très sensiblement sur la Constitution de l'U.R.S.S. de 1936, elle avait tout de même gardé certaines formes caractéristiques du système capitaliste. L'organisation sociale et économique n'était pas proclamée socialiste comme c'était le cas dans la Constitution soviétique. La propriété étatique des moyens de production n'était pas proclamée « la forme suprême de la propriété sociale et la base de l'organisation de la société socialiste » et cela, « non pour des raisons idéologiques ou théoriques mais par la conviction que cette forme n'était rien d'autre que le camouflage d'un ordre social fondé sur le capitalisme étatique » ¹.

Entendue comme une phase transitoire, passage du capitalisme au socialisme, l'organisation sociale et économique ne s'appuyait pas sur un système socialiste pur, mais sur un système mixte. Ce n'était qu'une étape dans la marche vers le socialisme, étape marquée par la reprise du pouvoir étatique par les masses travailleuses ayant à leur tête la classe ouvrière incorporée dans le parti communiste.

Le parti communiste, une fois bien installé au pouvoir, n'a pas tardé à passer à la seconde étape de la marche vers le socialisme, qui sera marquée par l'instauration du socialisme intégral conformément à la théorie fameuse des trois phases du passage de la société capitaliste à la société socialiste.

¹ Djordjévitch, *Dr. Droit constitutionnel yougoslave*. Belgrade, 1953, p. 32.

Profitant de la souplesse de la Constitution, qui a donné au législateur le pouvoir de la remanier ou de l'amender par des lois adoptées successivement, on réalisa la transformation de l'organisation sociale et économique du pays sans revision formelle de la Constitution ².

Après la réforme agraire, l'expropriation des propriétés « des collaborateurs », la nationalisation du système bancaire, il fut procédé de 1946 à 1948, à la nationalisation générale des capitaux. Toute l'industrie, les transports, les communications, le système financier et commercial, ont été nationalisés, passant ainsi au secteur économique de l'Etat administré par des organes étatiques. En conséquence, le secteur économique socialiste dans la forme de la propriété étatique est devenu peu à peu le secteur économique dominant.

La formation des coopératives de travailleurs agricoles et l'association des propriétés coopératives, commencées en 1948, se développèrent après l'adoption de la loi sur les coopératives agricoles de 1949. Toutes ces mesures n'avaient d'autre but que la liquidation de la propriété individuelle chez les paysans, la masse la plus nombreuse du peuple, représentant à elle seule 80 % de la population.

Comme conséquence de ces mesures économiques, un changement s'est produit dans l'organisation constitutionnelle des organes de l'administration de l'Etat : Gouvernement et organes exécutifs. Ce changement se manifeste par l'augmentation de l'appareil étatique et l'extension de ses compétences. Cela était dû, selon les déclarations des hommes d'Etat yougoslaves compétents, à l'influence de la théorie soviétique sur le rôle et les fonctions de l'Etat réalisant le socialisme ³.

Un événement politique d'importance capitale pour la Yougoslavie s'est produit en 1948. C'est le conflit entre la Yougoslavie et l'U.R.S.S. causé par la tentative soviétique de soumettre, politiquement et économiquement, la Yougoslavie ⁴. Le 28 juin 1948, lors d'un Congrès commu-

² Djordjévitch, *Dr. Op. cit.*, p. 34. « La Constitution de 1946 était un cadre suffisamment élastique pour qu'on puisse, sur une base constitutionnelle et légale, commencer le processus des changements révolutionnaires dans l'économie ainsi que la lutte des classes ouvrières contre les classes politiques et économiques déjà partiellement déchuës. »

³ Djordjévitch, *Dr. Op. cit.*, p. 219. « Le centralisme bureaucratique est dans la logique et la légalité d'un Etat se trouvant dans une période transitoire du capitalisme au socialisme. Mais il est dangereux pour le socialisme, par sa tendance à monopoliser l'économie et la société. Ce danger existe actuellement en U.R.S.S. où, dans le cadre formel d'une organisation fédérale et autonome du pouvoir étatique, prévue par la Constitution, il existe en réalité un appareil étatique énorme qui, dans son fonctionnement, est sévèrement soumis au principe de la centralisation bureaucratique. »

⁴ Dédijer, *Vladimir. Tito speaks*. Belgrade, 1953, p. 262. « The break with Stalin » : « La cause du conflit était les tendances agressives de l'U.R.S.S. contre la Yougoslavie. Comme autres origines du conflit, il faut remonter encore à 1941, soit dans le caractère même de la révolution yougoslave. »

niste à Varsovie, le Maréchal Josip Broz-Tito fut l'objet d'une véritable excommunication motivée par son manquement à la doctrine marxiste et par sa déviation nationaliste. Radio-Moscou lançait l'accusation de trahison de la cause socialiste. Les accusations réciproques entre les Gouvernements des deux pays ont eu comme conséquence la rupture brusque et totale des relations économiques, sociales et culturelles. Les conséquences de ce conflit furent ressenties sur le plan économique, car la rupture avec l'U.R.S.S. et ses satellites cause de grandes difficultés à la Yougoslavie dans ce domaine ⁵.

Libérée de l'influence soviétique, la Yougoslavie commença sa réorganisation politique, sociale et économique et, dans ce but, plusieurs lois constitutionnelles furent adoptées qui ont changé sensiblement la structure de l'Etat telle qu'elle était conçue par la Constitution de 1946.

Or, le jour de l'adoption de la nouvelle Loi constitutionnelle du 13 janvier 1953, la Yougoslavie avait déjà une tout autre organisation politique, sociale et économique, que celle instaurée par la Constitution de 1946.

Djordjévitch, Dr. Op. cit., p. 37. « Ce conflit produisit d'énormes dégâts. Cette tentative se heurta à une riposte du parti et du peuple qui chercha à défendre la souveraineté et l'indépendance contre l'hégémonie soviétique : défense contre l'exploitation d'un impérialisme d'autant plus dangereux que camouflé par la coopération socialiste entre les Etats socialistes. »

⁵ *Djordjévitch, Dr. Op. cit.*, p. 38. « Ce conflit produisit d'énormes dégâts dans l'économie yougoslave et des conséquences graves dans la vie politique et sociale du pays, mais le pays fut libéré de la théorie soviétique de l'Etat, étatique et hégélienne, pour rester fidèle au marxisme, au léninisme et au socialisme. »

CHAPITRE DEUXIÈME

La création et le développement des Comités populaires

Les Comités populaires ont pris naissance pendant la guerre de 1941 à 1945 et se sont développés successivement de manière telle, qu'ils sont devenus actuellement la base même du pouvoir populaire.

Dans la première partie de notre ouvrage, nous avons examiné le caractère de leur activité comme organes du pouvoir populaire pendant la guerre. Dans ce chapitre, nous examinerons leur développement et, spécialement, deux lois sur les Comités populaires, celle de 1949 et celle de 1952.

La loi générale sur les Comités populaires du 28 mai 1949.

Cette loi change la Constitution de 1946 en ce qui concerne l'organisation et les compétences des Comités populaires, en leur accordant plus d'autonomie et plus de compétences comme corps représentatifs.

D'après le préambule, la loi avait pour but :

De renforcer et de développer les Comités populaires comme organes du pouvoir de l'Etat ;

D'édifier la Yougoslavie en Etat socialiste ;

D'assurer une large place au peuple et son intervention directe dans l'exercice du pouvoir « pour lui apprendre comment diriger un Etat » ;

De réaliser uniformément les principes démocratiques dans la formation et l'activité des organes locaux du pouvoir dans les Républiques.

Les Comités populaires sont les organes représentatifs suprêmes du pouvoir local dans les unités administratives-territoriales. Leurs compétences sont d'ordre politique, économique, social et culturel. Ils ont droit de contrôle sur les entreprises économiques et institutions des Républiques et de la Fédération sur leurs territoires respectifs.

Leur organisation et leur activité sont fondées sur des Statuts adoptés par eux et confirmés par les Comités départementaux. Le Statut des Comités populaires départementaux est confirmé par le Présidium de l'Assemblée populaire des Républiques.

Ils sont élus directement par le peuple pour deux ou trois ans, selon l'importance du territoire administratif. Ils ont la personnalité juridique, et comme tels sont représentés par le Président du Comité exécutif. Les membres des Comités populaires jouissent de l'immunité sur leur territoire et, en principe, leur activité est honorifique.

L'organe exécutif et administratif du Comité populaire est le Comité exécutif. Elu par le Comité populaire parmi ses membres, il est composé d'un Président, d'un secrétaire et de trois membres au minimum.

L'appareil administratif est divisé en Commissariats, Commission de planification et Commission de contrôle.

Les Commissariats sont des sortes de Ministères en miniature. A la tête de chaque Commissariat, se trouve un membre du Comité exécutif, comme commissaire, nommé par le Comité exécutif. Pour la nomination du commissaire de l'intérieur (police), il faut l'approbation du Ministère de l'Intérieur de la République. Les Commissariats sont les suivants : agriculture et forêts ; industrie ; travaux communaux ; commerce et ravitaillement ; finances ; intérieur (police) ; enseignement et culture ; santé publique, assurances sociales et communications.

La Commission de planification, est l'organe du Comité populaire chargé de la préparation et de l'élaboration du plan économique.

La Commission de contrôle, comme organe du Comité populaire, est subordonnée à la Commission de planification de la République. Elle contrôle tout, sauf les organes, institutions et entreprises de la Fédération et de la République.

Les collaborateurs administratifs et les spécialistes, dans les différentes branches, sont des fonctionnaires.

Pour assurer d'une manière directe la participation du peuple à l'exercice du pouvoir, la loi prévoyait des institutions de démocratie directe : la réunion des électeurs et les Conseils et Commissions des citoyens.

Les réunions des électeurs sont convoquées par le Comité exécutif, une fois tous les deux mois au minimum. La convocation est aussi possible sur la demande du cinquième des électeurs. Leurs compétences sont assez larges, puisqu'ils ont le droit d'être informés et de discuter des problèmes concernant non seulement leurs territoires et l'activité des Comités populaires, mais également des organes supérieurs du pouvoir étatique. Cette compétence est réelle et non seulement formelle, car les Comités populaires ont l'obligation d'exposer leur activité devant les électeurs, de discuter le rapport du Comité exécutif et de se régler sur les conclusions des réunions d'électeurs. Ce n'est donc pas un organe purement consultatif mais de décision.

Les Conseils sont institués auprès du Comité exécutif et sont composés des représentants des organisations diverses, des institutions et entreprises économiques existant sur le territoire des Comités populaires.

Les Commissions des citoyens sont organisées facultativement par les Comités exécutifs ; on leur remet l'exécution des travaux concernant l'économie, la culture et les travaux communaux.

Selon cette loi, le Comité populaire est devenu une véritable petite Assemblée locale et son exécutif, un petit Gouvernement.

La loi générale sur les Comités populaires du 1^{er} avril 1952.

C'est une loi constitutionnelle très importante puisqu'avec la partie de la Constitution de 1946 non abrogée, et la Loi constitutionnelle de 1953, elle fait partie du système constitutionnel yougoslave actuel.

C'est la loi de base sur les Comités populaires. Elle bouleverse totalement l'ancienne structure des Comités populaires, instituant pour la première fois dans l'histoire du droit constitutionnel yougoslave et du droit constitutionnel en général, le corps représentatif des producteurs, réalisant ainsi une organisation bicamérale du pouvoir local ; elle supprime le Comité exécutif en le remplaçant par le Conseil spécial, organe administratif beaucoup plus dépendant du Comité populaire.

Cette loi réalise le passage à un nouveau régime constitutionnel. Elle change la structure des Comités populaires d'une manière telle que c'est une véritable revision du chapitre XII de la Constitution de 1946 relatif aux organes du pouvoir d'Etat et des unités administratives territoriales. Elle accorde plus d'indépendance aux Comités populaires en les renforçant comme organes représentatifs du pouvoir.

Les Comités populaires sont les organes locaux du pouvoir, avec un statut juridique de *self-government* du peuple dans la commune, l'arrondissement et la ville et des compétences politiques, économiques, sociales et culturelles. Tous les organes de l'administration locale leur sont subordonnés.

Les Comités populaires d'arrondissement et de ville sont composés : d'un Conseil d'arrondissement (ville) et d'un Conseil des producteurs. Les deux organes sont égaux en droit pour toutes les décisions concernant les problèmes sociaux et économiques ⁶. En cas de désaccord entre les deux Conseils, il y aura obligatoirement arbitrage de l'Assemblée populaire de la République. Le Conseil d'arrondissement (ville) est le corps représentatif de tous les citoyens, tandis que le Conseil des producteurs ne représente que les producteurs engagés dans la production, les transports et le commerce.

⁶ L'établissement du plan et du budget et tous les droits électoraux sont de la compétence des deux corps. En dehors de cela, le Conseil d'arrondissement (ville), comme organe politique, est compétent en ce qui concerne : l'éducation, la culture, l'hygiène, l'administration. Le Conseil des producteurs a également certaines compétences exclusives concernant les droits économiques et administratifs des organes économiques.

L'élection au Conseil d'arrondissement (ville) se fait au suffrage universel, direct, égal et secret et s'exerce au moyen d'un bulletin de vote. L'élection au Conseil des producteurs se fait par les groupes productifs suivants : a) Le groupe industriel, commercial et artisanal, avec participation des ouvriers et employés ; b) Le groupe agricole qui comprend : les membres des coopératives agricoles ; les ouvriers et employés des biens agricoles ; les ouvriers et employés des coopératives agricoles et les ouvriers agricoles qui travaillent chez les propriétaires individuels agricoles. Les membres du Conseil des producteurs sont élus, dans chaque groupe, proportionnellement à la participation du groupe à la production totale de l'arrondissement (ville). Les membres des deux Conseils sont responsables de leur activité devant les électeurs qui ont le droit de les révoquer en tout temps. La procédure de révocation est ouverte sur proposition des électeurs qui sont uniquement compétents pour se prononcer sur la révocation. La révocation est acceptée, si la majorité se prononce affirmativement.

Les membres du Comité populaire jouissent de l'immunité ; il y a incompatibilité entre leurs fonctions et les fonctions d'employé de l'administration, juge, etc. Ils ont droit au remboursement des dépenses occasionnées par leur activité et de leur perte de salaire ; à part cela, leur fonction est honorifique. Leur nombre est déterminé par la loi de la République, respectant le cadre donné par la loi fédérale qui se présente ainsi : le Comité d'arrondissement et de ville a 30 à 70 membres ; le Comité populaire de la commune d'une ville avec droits spéciaux a 30 à 50 membres ; le Comité populaire des autres communes a 11 à 35 membres.

Les Comités populaires des communes sont élus pour trois ans et ceux d'arrondissement et de ville pour quatre ans.

A la tête du Comité populaire se trouve un Président qui, juridiquement, représente le Comité et l'engage valablement par ses actes. Il est rémunéré pour son activité.

A la tête de l'administration du Comité populaire se trouve un secrétaire qui est sous le contrôle du Président. L'administration est divisée en sections. A la tête de chaque section se trouve un chef responsable devant le Conseil spécial⁷ et le secrétaire. Ce dernier et les chefs de section sont nommés et destitués par le Comité populaire.

L'organisation de l'activité des Comités populaires est fondée sur la loi de la République, qui, obligatoirement, doit être en accord avec la loi générale sur les Comités populaires. (Art. 74.)

⁷ Dans les Comités populaires d'arrondissement et de ville, et commune de ville avec droits spéciaux, sont institués, à la place des Comités exécutifs, des *Conseils spéciaux*. C'est un organe collégial composé d'un président et d'un nombre déterminé de membres tous élus par le Comité populaire pour une année. Cette élection limitée à une année, a pour but d'empêcher la renaissance de la bureaucratie.

Les droits et les devoirs des Comités populaires sont les suivants : ils ont leur propre budget, ce qui est une garantie sérieuse de leur autonomie ; les biens du peuple sont administrés par eux et non plus par les organes étatiques ; ils élisent et révoquent les juges et les juges-jurés des tribunaux d'arrondissement et de département ; ils ont le droit d'organiser des entreprises économiques et des institutions communales, culturelles et sociales ; ils ont le droit de contrôle sur les organisations économiques et les institutions se trouvant sur leur territoire. Pour assurer l'ordre public et l'exécution des actes administratifs de leur compétence ils peuvent avoir des forces de police ; ils ont leur propre statut, avec la seule obligation que ce statut soit en harmonie avec les lois de la République.

Le contrôle direct de l'activité des Comités populaires est assuré aux citoyens par l'institution des réunions, conseils et commissions des électeurs. Le référendum local est prévu également.

Les rapports entre les Comités populaires et les organes du pouvoir des Républiques sont fixés par la Constitution et les lois. Ces rapports sont fondés sur le principe de la subordination. Il existe un rapport de subordination entre les Comités populaires d'arrondissement (ville) et ceux des communes ; entre les Comités exécutifs des Républiques et les Comités populaires d'arrondissement (ville), avec droit de contrôle et d'annulation des actes illégaux. Contre l'acte d'annulation, une plainte peut être déposée devant les organes supérieurs à celui qui a annulé ou supprimé un acte.

A côté des Comités populaires, pour les affaires de la compétence exclusive de la Fédération ou des Républiques, il peut y avoir des organes administratifs directement soumis aux organes fédéraux ou républicains.

CHAPITRE TROISIÈME

La loi fondamentale du 2 juillet 1950 sur la gestion des entreprises et des groupements économiques supérieurs par les collectivités

Cette loi opère un changement révolutionnaire dans l'organisation sociale et politique du pays, puisqu'elle confère aux collectivités de travailleurs la gestion des entreprises économiques, selon le principe marxiste que la production sociale doit être gérée par les producteurs eux-mêmes. Elle introduit ainsi le principe du *self-government* des producteurs et change totalement la forme existant jusqu'alors de la propriété des moyens de production.

C'est, en fait, le passage de la propriété étatique, consacrée par la Constitution soviétique de 1936, à la propriété socialiste, qui se réalise en Yougoslavie. De cette façon, la Yougoslavie devance l'U.R.S.S. dans ce domaine important du socialisme. C'est donc le passage de la gestion étatique à la gestion sociale et, en conséquence, le remplacement de l'appareil étatique par les organes représentatifs des producteurs.

Selon cette loi, les principes du *self-government* des producteurs sur les moyens de production sont les suivants :

1) Les biens du peuple : usines, mines, communications, transports, commerce, agriculture, forêts, entreprises étatiques, sont gérés par les collectivités de travailleurs au nom de la communauté sociale dans le cadre du Plan économique d'Etat, sur la base des droits et devoirs fixés par les lois et autres règlements.

De cette manière, l'Etat se débarrasse très habilement de la responsabilité sur le plan de la production, donc sur le plan le plus important de l'économie, en dirigeant tout de même, à son gré, la production du pays au moyen du Plan économique d'Etat. Si tout va bien, il faut en remercier et louer le Plan économique d'Etat ; si, au contraire, la production ne donne pas le résultat voulu, c'est sûrement du côté des collectivités de travailleurs qu'on cherchera le coupable.

2) Les organes directeurs des collectivités de travailleurs et des groupements économiques supérieurs (association de plusieurs entreprises économiques) sont :

a) Le Conseil des ouvriers, élu pour une année et révocable collectivement ou individuellement par la collectivité des travailleurs, en tout

temps. Il est composé de 15 à 120 membres, selon l'importance et la structure de l'entreprise, élus au suffrage universel, égal, direct et secret. Le droit de vote appartient aux ouvriers en possession d'un contrat de travail dans l'entreprise et au personnel technique et autres employés de l'entreprise. A la tête du Conseil, se trouve le Président élu par le Conseil et choisi parmi ses membres. (Il ne peut pas faire partie du Comité de gestion.) Pour qu'une délibération du Conseil soit juridiquement valable, il faut un quorum de délibération, soit la présence de la moitié des membres plus un. Les décisions sont prises à la majorité des membres présents, donc à la majorité simple.

Le Conseil des ouvriers est un corps représentatif de la collectivité des travailleurs ; il a les compétences les plus importantes et décisives dans toute l'activité de l'entreprise comme par exemple : approbation du plan d'activité et du compte final ; conclusion sur la gestion et la réalisation du plan économique ; élection et révocation du Comité de gestion ; élaboration du règlement de l'entreprise sous réserve d'approbation par le Comité supérieur de gestion, respectivement par les organes étatiques compétents ; approbation et désapprobation de l'activité du Comité de gestion et distribution de la part excédentaire du bénéfice, qui reste à la disposition de l'entreprise.

b) Le comité de gestion, élu et révocable par le Conseil des ouvriers. Il dirige l'entreprise économique et est responsable devant le Conseil des ouvriers et les organes étatiques compétents ; si l'entreprise fait partie d'un groupement économique, devant le Comité de gestion de l'entreprise économique supérieure. L'activité du Comité de gestion est fondée sur les lois, les décisions du Conseil des ouvriers, et les ordres et instructions des organes étatiques compétents et du Comité de gestion de l'entreprise supérieure. Il est élu pour une année et les membres ne sont en principe pas rémunérés pour leur activité ; ils ont le droit d'être dédommagés de leur perte de salaire. Il est composé de 3 à 11 membres y compris le directeur. Au minimum, trois quarts des membres sont obligatoirement des ouvriers engagés directement dans la production, c'est-à-dire dans l'activité économique de base. L'élection est secrète, sur la base de listes de candidats. C'est un organe très important. Il est compétent pour toute l'activité et l'organisation de l'entreprise. C'est une sorte de cheville ouvrière de l'entreprise. Les décisions sont prises à la majorité des membres présents avec un quorum de délibération fixé à la moitié plus un des membres du Comité de gestion.

c) Le directeur d'entreprise a la direction technique et commerciale de l'entreprise, c'est-à-dire qu'il a sous sa responsabilité la production et le secteur commercial. Il est nommé par le Comité de gestion de l'entreprise économique supérieure ou par l'organe étatique compétent, si l'entreprise est indépendante. Le directeur de l'entreprise économique supérieure est nommé par les organes étatiques compétents. Le directeur est responsable devant le Comité de gestion et devant les organes étati-

ques compétents. Il a une situation spéciale et des fonctions très importantes et se place à côté du Comité de gestion et même au-dessus de lui, car il a le droit de suspendre une décision du Comité de gestion contraire aux lois et autres prescriptions, sous réserve d'en informer immédiatement le Comité supérieur de gestion, respectivement l'organe étatique compétent et de prendre les mesures nécessaires pour réaliser le plan et assurer l'activité de l'entreprise selon la compétence du Comité de gestion, au cas où celui-ci manquerait à son devoir. Cette superposition du directeur au Comité de gestion est prévue à cause de ses capacités professionnelles et n'a d'autre but que d'empêcher un dommage de se produire par suite d'une décision incohérente, ou faute de décision, de la part du Comité de gestion. Au point de vue juridique, la position du directeur dans l'entreprise n'est nullement plus forte ni même égale à celle du Comité de gestion. Pratiquement, le directeur a une position très forte. Il organise la production, dirige la réalisation du plan et l'activité de l'entreprise. Il assure également l'activité commerciale de l'entreprise avec les droits d'un fondé de pouvoir et en conséquence, il représente et engage juridiquement l'entreprise. Il est directement responsable de l'exécution des lois, règlements et ordres des organes étatiques compétents et il assure leur application dans l'entreprise. L'engagement et le licenciement du personnel sont de son ressort. Contre la résiliation de leur contrat, les ouvriers et employés ont un droit de plainte devant le Comité de gestion qui décide en dernier lieu.

d) Dans l'entreprise économique supérieure, le Conseil des ouvriers est élu par les collectivités de travailleurs de toutes les entreprises du groupement, proportionnellement au nombre des ouvriers et employés. Il est composé de 30 à 200 membres ; le Comité de gestion est composé de 4 à 15 membres y compris le directeur. Trois quarts au minimum des membres sont obligatoirement des ouvriers engagés dans la production de base ; le directeur est nommé par le Présidium de l'Assemblée populaire de la République fédérale ; par le Présidium de l'Assemblée populaire de la République, respectivement par le Comité populaire.

Cette loi est applicable également aux entreprises économiques des organisations coopératives, donc aux entreprises non étatiques.

CHAPITRE QUATRIÈME

Conclusion

Ces lois, avec leurs innovations révolutionnaires et contraires aux normes de la Constitution de 1946, ont créé la nécessité urgente de les mettre en accord avec la Constitution, ou de mettre la Constitution en accord avec elles, ce qui fut fait par la Loi constitutionnelle du 13 janvier 1953.

Désormais, la Yougoslavie possède un système constitutionnel composite, au lieu d'une Constitution. La base juridique de ce système est la Loi constitutionnelle de 1953.

Le nouveau système constitutionnel yougoslave comprend :

Une Loi constitutionnelle, celle du 13 janvier 1953.

Des dispositions de la Constitution de 1946 qui sont restées inchangées ou modifiées et complétées.

Certaines dispositions de caractère constitutionnel de la loi fondamentale du 2 juillet 1950 sur la gestion des entreprises et des groupements économiques supérieurs par des collectivités, et de la loi générale du 1^{er} avril 1952 sur les Comités populaires.

Entre la promulgation de la Constitution du 31 janvier 1946 et la promulgation de la Loi constitutionnelle du 13 janvier 1953, il se passa presque sept ans. Pour la vie d'une Constitution, ce n'est ni trop, ni trop peu, si nous comparons la durée de la Constitution de 1946 à celle des Constitutions françaises nées également dans une époque révolutionnaire ; 3 septembre 1791, 24 juin 1793 (elle n'a pas été appliquée), 22 août 1795 et 13 décembre 1799.

La Constitution de 1946 était en fait une création révolutionnaire, et sa courte vie n'est pas étonnante, surtout quand nous savons qu'une partie de cette Constitution se trouve incorporée dans le nouveau système constitutionnel et qu'elle n'est donc pas entièrement abandonnée.

Il est certain qu'une Constitution, loi fondamentale d'un pays, ne devrait être exposée ni à des changements trop faciles, ni à des changements trop fréquents ; cela nuit à la stabilité de l'organisation politique et au régime même du pays. Un édifice bien fait est solide et, en conséquence, ne demande qu'après bien longtemps des réparations. Mais pour qu'une Constitution soit bien faite, elle doit nécessairement refléter la véritable situation politique, économique et sociale du pays, spécialement, l'aspiration du peuple à qui elle est destinée.

D'autre part, qu'une Constitution subisse des remaniements partiels, sans que l'on touche aux normes essentielles, cela va de soi : c'est un fait que nous pouvons constater partout. Par exemple, la Constitution suisse fut modifiée, depuis 1874, de nombreuses fois. Mais si la Constitution est presque complètement révisée, comme c'est le cas de la Constitution yougoslave de 1946, il est intéressant de connaître les causes d'une révision apportant une modification aussi profonde de la structure étatique. Cette modification de la Constitution yougoslave, comme nous l'avons déjà constaté, marque le passage d'un régime capitaliste imparfait à un régime socialiste intégral, conforme à la doctrine marxiste-léniniste ⁸.

A notre avis, les causes du changement intervenu dans le système yougoslave, ont été les suivantes :

L'organisation du pays selon la Constitution de 1946 n'était qu'une étape dans la marche vers le socialisme, but final du parti communiste au pouvoir. Ce n'était donc qu'une organisation provisoire adaptée aux circonstances de l'époque où la Constitution fut votée.

Les changements réalisés par les différentes lois, depuis l'adoption de la Constitution de 1946, ont provoqué un désaccord complet entre la réalité et les normes constitutionnelles. Il fallait donc les mettre d'accord. Les modifications apportées à l'ordre constitutionnel par l'adoption de la loi de 1949 sur les Comités populaires et spécialement celle de 1952, et la loi sur la gestion des entreprises étatiques du 2 juillet 1950, étaient si profondes qu'il fallait sortir le plus vite possible d'une confusion juridique provoquée par l'existence de ce désaccord ⁹.

Il y avait trois solutions possibles pour légaliser les modifications réalisées dans la structure politique, économique et sociale du pays :

Procéder à une révision partielle de la Constitution ;

Adopter une Constitution nouvelle à la place de l'ancienne, soit procéder à une révision totale de la Constitution ;

⁸ *Union interparlementaire : Documents préliminaires*. Genève, 1954, pp. 155-157.

«La modification des structures étatiques réalisées aux termes de la nouvelle Constitution semble marquer une étape dans l'évolution du pays d'un régime de type capitaliste à un régime communiste intégral, conforme à la doctrine marxiste-léniniste.»

⁹ Selon M. Kardelj, les raisons décisives du changement du système constitutionnel sont : a) Le développement économique. Le secteur économique socialiste est devenu une force économique dominant les autres secteurs. L'intérêt général de la communauté est devenu l'intérêt personnel des travailleurs et, en conséquence, la nécessité de l'intervention de l'Etat se fait de moins en moins sentir ; b) La raison politique. L'ancien système constitutionnel constituait un danger de bureaucratisation et de refoulement de l'initiative socialiste des travailleurs, un danger de centralisation bureaucratique ; c) La conscience socialiste des travailleurs, développée depuis l'adoption de la Constitution, a influencé les masses travailleuses cherchant à s'émanciper de l'appareil étatique qui entrave leur puissante initiative ; d) Le système de gestion du secteur socialiste par l'administration étatique est devenu inutile et même de plus en plus nocif.

Adopter une série de lois constitutionnelles autonomes, qui par leur indépendance, assurent une souple adaptation de l'ordre constitutionnel aux principes adoptés par le pouvoir étatique.

C'est la troisième solution qui fut adoptée, pour les raisons suivantes :

« Le processus de la transformation de l'Etat capitaliste en un Etat socialiste demande du temps et les formes adoptées par une loi ne doivent pas être immuables. La pratique doit dire quelles formes sont confirmées ou rejetées ¹⁰ ;

» Ce n'est que sur la base de l'expérience qu'il est possible de développer le système constitutionnel et d'en faire un tout organique capable de servir de base à la vie sociale pour une longue période ;

» A la place d'une Constitution, document de codification intégrale, il est préférable de changer l'ordre constitutionnel graduellement par une série de lois constitutionnelles ;

» Les circonstances générales ne sont pas assez mûres pour l'élaboration d'une Constitution nouvelle sous la forme d'un document unique. »

La solution choisie est certainement pratique, mais difficilement soutenable au point de vue juridique, car elle permet d'avoir un système constitutionnel extrêmement élastique et dangereusement adaptable aux exigences d'un régime politique qui n'a d'autre but que l'instauration du socialisme et n'a d'autres lois immuables que les lois fondées sur les principes déclarés infaillibles du marxisme-léninisme. Ce système favorise l'instabilité politique, économique et sociale du pays et, comme tel, il n'est pas approprié à un régime démocratique.

¹⁰ Lénine : *L'Etat et la Révolution*. Paris, 1933, p. 90. « Développer la démocratie jusqu'au bout, rechercher les formes de ce développement, les mettre à l'épreuve de la pratique, voilà l'un des problèmes fondamentaux de la lutte pour la révolution sociale. »

LIVRE DEUXIÈME

La République fédérative populaire de Yougoslavie

CHAPITRE PREMIER

Travaux préliminaires pour l'élaboration de la loi constitutionnelle fédérale du 13 janvier 1953

L'idée de reviser la Constitution prit naissance en 1951 et la revision a commencé virtuellement, pour ainsi dire, par l'adoption de la loi générale du 1^{er} avril 1952 sur les Comités populaires, déclarée constitutionnelle. Toutefois, au point de vue formel, la Constitution n'était pas révisée, ce qui créa cette situation fâcheuse d'avoir plusieurs lois contradictoires avec la Constitution, d'une part, et entre elles, d'autre part.

Les travaux préliminaires à la revision de la Constitution ont commencé en décembre 1951 et la loi fut adoptée le 13 janvier 1953. Ces travaux ont passé par plusieurs phases.

D'abord, plusieurs avant-projets furent élaborés par la Commission législative du Conseil fédéral. Puis un avant-projet fut discuté en séance plénière du Comité central du parti communiste yougoslave, et dans les séances communes des représentants des Comités législatifs de la Fédération et des Républiques ; plusieurs remarques, critiques et suggestions furent adoptées sur la base desquelles fut élaboré un nouvel avant-projet. L'avant-projet fut soumis à la discussion, cette fois-ci, d'un forum beaucoup plus vaste. Y ont pris part : le public par le moyen de la presse ; les hommes politiques ; les juristes et les professeurs des Universités.

Sur la base de ces discussions, un troisième texte fut élaboré qui fut imprimé, et soumis aux membres des Commissions législatives des deux Chambres fédérales. Ensuite, l'avant-projet fut publié par la presse le 29 novembre 1952 et soumis ainsi à la discussion publique. Pendant qu'il était discuté dans la presse, l'avant-projet fut également discuté par les représentants du Conseil fédéral législatif et de l'édification du pouvoir populaire, par des Commissions législatives des Républiques et par une

Commission de professeurs de droit. Sur la base de toutes ces discussions et analyses, plusieurs modifications furent apportées au texte et furent entérinées ; le Gouvernement adopta alors, le 20 décembre 1952, le projet qu'il présenta à l'Assemblée fédérale populaire comme projet de loi constitutionnelle. Néanmoins, il faut remarquer que tous ces changements n'ont pas touché aux principes fondamentaux de l'avant-projet.

Les modifications réalisées sont les suivantes :

A l'article 2, à côté de « le peuple travailleur exerce le pouvoir », il est ajouté : « et dirige les affaires sociales » ;

A l'article 6 alinéa 3, le droit des travailleurs à un gain minimum garanti par la loi est introduit ;

A l'article 15, quelques modifications sont effectuées, élargissant la législation fédérale de base au détriment de la législation fédérale exclusive actuellement mieux précisée et plus restreinte, ce qui est parfaitement en accord avec le principe de la Loi constitutionnelle sur la décentralisation dans l'organisation du pouvoir.

A l'article 23, le principe de la majorité absolue exigée pour la modification de la Constitution est remplacé par la majorité plus qualifiée des trois cinquièmes, ce qui donne plus de stabilité à la Constitution ;

Les articles 28 et 29 abandonnent la norme de la répartition des députés au Conseil des producteurs sur la base du nombre des habitants au profit du principe qui veut que les membres du Conseil des producteurs soient élus dans les groupes producteurs proportionnellement à leur participation à la production nationale totale ; on ajoute que « dans chaque groupe, pour le même nombre d'habitants producteurs, on élit un député » ;

Aux articles 44 à 48, deux points sont précisés : le Conseil des Nationalités n'est plus une Chambre à part, mais fait partie du Conseil fédéral ; le Conseil fédéral ne peut pas délibérer valablement sans la participation des députés revêtus des droits spéciaux, c'est-à-dire les représentants des Républiques populaires ;

A l'article 69, le droit d'interprétation des lois est accordé au Comité d'interprétation des lois de l'Assemblée fédérale et non plus aux Commissions législatives des Chambres ;

L'article 72 alinéa 2 est complété par une disposition obligeant le Président de l'Assemblée fédérale à convoquer immédiatement l'Assemblée en séance, dès qu'il a reçu du Président de la République l'information d'un conflit avec le Conseil exécutif fédéral à propos de la suspension d'un acte du Conseil qu'il n'approuve pas ;

L'article 78 est précisé en ce sens qu'il ordonne la dissolution de l'Assemblée fédérale en cas de conflit définitif entre les deux Chambres. Par conséquent, le droit de dissolution accordé au Conseil exécutif est plutôt une obligation qu'un droit, attendu que ce droit n'a qu'un caractère déclaratoire et exécutoire d'une norme constitutionnelle, et non d'un droit spécifique.

Le projet de Loi constitutionnelle fut soumis à l'Assemblée fédérale le 25 décembre 1952. Du 29 décembre 1952 au 7 janvier 1953, il fut discuté dans les Commissions législatives, amendé et remanié dans certains de ses articles, sans rien toucher à l'essentiel ; par exemple :

A l'article 5, le droit au travail est ajouté, comme un droit garanti par la Loi constitutionnelle ;

La norme de l'article 48 de la Constitution de 1946 est introduite, à savoir que chaque citoyen d'une République jouit dans les autres des mêmes droits que leurs citoyens (art. 12) ;

L'article 14 alinéa 1 fut remanié pour mieux préciser le principe de l'unité du pouvoir, et la Cour Suprême de la R.F.P.Y. est devenue la Cour Suprême fédérale ;

Les assurances sociales sont du domaine de la législation exclusivement fédérale, tandis que dans le projet elles étaient du domaine de la législation de base (art. 15) ;

L'article 18 alinéa 3 compléta la norme sur le référendum en déclarant la décision du corps électoral obligatoire ;

La majorité relative proposée pour l'élection du Président de la République est remplacée par une majorité absolue des deux Chambres, ce qui est une majorité plus qualifiée ;

A l'article 77, il est ajouté que l'Assemblée fédérale peut relever de ses fonctions le Président de la République avant même l'expiration de son mandat et à l'article 84 ce même droit est accordé à l'Assemblée en ce qui concerne le Conseil exécutif fédéral ;

A l'article 85, un alinéa 3 est introduit pour renforcer les droits de l'Assemblée fédérale. Selon cet alinéa, l'Assemblée peut annuler un acte du Conseil exécutif fédéral pour une illégalité constatée au cours d'une discussion sur le rapport de cet organe, ce qui est un droit de censure très efficace ;

A l'article 108 est ajouté l'alinéa 2 accordant au Président du Conseil exécutif des Républiques le droit, accordé déjà au Président du Conseil exécutif fédéral, de surseoir à l'exécution de l'acte du Conseil exécutif qu'il n'approuve pas ;

A l'article 113 on introduit la norme selon laquelle la Fédération assure les droits des Unités autonomes, pour les protéger ainsi des atteintes éventuelles de la République ; la détermination des droits des Unités autonomes est laissée à la Loi constitutionnelle de la République. Ainsi les droits des Unités autonomes sont doublement protégés : par la Loi constitutionnelle fédérale et la Loi constitutionnelle de la République.

Sur le vu de ces amendements, et de quelques autres de moindre importance, provenant des Commissions législatives des Chambres fédérales, il nous semble que le rôle de ces Commissions dans l'élaboration de la Loi constitutionnelle fut plus ou moins médiocre dans son ensemble, et très effacé quant à l'élaboration des normes fondamentales. Cela est contraire au principe généralement admis qu'en régime parlementaire, les Assemblées délibérantes ont pour fonction essentielle de légiférer, et

que leurs organes d'étude chargés de procéder à un examen préliminaire des projets et des propositions de loi sur lesquels elles ont à se prononcer, sont justement les Commissions législatives constituant une sorte de petite assemblée. Certes, le projet fut examiné par les Commissions législatives, et même amendé, néanmoins cela ne suffit pas pour nous convaincre que le rôle de ces Commissions technique et politique ait été si important qu'on puisse les considérer comme les véritables préparateurs de l'œuvre législative de l'Assemblée. Notre opinion est fondée sur le fait que dans la partie relative aux principes du pouvoir, de la propriété, du *self-government*, du droit de la Fédération etc., soit dans les douze premiers articles de la Loi constitutionnelle, il n'y a qu'un seul amendement proposé par les Commissions législatives : l'adjonction du droit au travail à l'article 5 ; tout le reste de cette partie du projet fut maintenu sans modification. Dans l'autre partie, les amendements adoptés sont plutôt techniques qu'essentiels ; nous n'avons trouvé aucun amendement à une norme essentielle du projet.

La discussion du projet de Loi constitutionnelle à l'Assemblée fédérale a duré trois jours : les 11, 12 et 13 janvier 1953. Plus exactement, il faut compter deux jours, puisque la loi fut votée, adoptée et promulguée le 13 janvier. Pour discuter une loi contenant 115 articles, en respectant les règles d'une procédure normale, c'est vraiment trop peu ¹¹. Pour cette raison, probablement, l'Assemblée fédérale s'est contentée de discuter quelques questions de principe avant de voter la Loi ¹².

Lors de la discussion devant l'Assemblée fédérale, le projet ne fut modifié que par quatre amendements, du reste sans aucune importance formelle ni pratique : dans le titre de la Loi, on a voulu souligner qu'il s'agit d'une Loi fondamentale, base de l'organisation sociale et politique du pays ; à l'article 7 alinéa 5 on ajouta le droit de la commune et de la ville d'administrer les terrains et édifices qui sont des biens du peuple, dans la mesure où ce droit n'appartient pas à d'autres organes de l'Etat, aux organisations économiques, aux institutions ou collectivités ; à l'article 30, on précisa le droit des fonctionnaires syndicaux ; et à l'article 94 on ajouta qu'à côté du secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, le secrétaire d'Etat à la Défense nationale est également choisi parmi les membres du Conseil exécutif fédéral.

Il est évident que l'Assemblée fédérale, composée de plusieurs centaines de membres, n'est pas un corps destiné à l'étude des lois. Les organes d'étude, ce sont les Commissions législatives. Cependant, pour formuler une appréciation générale sur une loi qu'il faudra adopter ou rejeter, il nous semble indispensable de respecter la procédure normale, même si cette loi est proclamée urgente.

¹¹ La procédure normale classique pour l'adoption d'une loi par les Chambres prévoit une discussion, avec droit de priorité, sur les contre-projets ; puis c'est la discussion générale, après quoi on passe à la discussion et au vote article par article et à la fin au vote sur l'ensemble du projet de loi.

¹² Il n'y avait qu'un seul projet, le projet gouvernemental.

CHAPITRE DEUXIÈME

La Yougoslavie, Etat socialiste démocratique

Par la Loi constitutionnelle de 1953, la Yougoslavie est de nouveau désignée comme une République fédérative populaire ; cependant, cette fois, elle est caractérisée comme un « Etat socialiste démocratique ».

Ainsi la Yougoslavie est désormais organisée sur la base socialiste, ce qu'elle n'était pas selon la Constitution de 1946, beaucoup moins socialiste, qui ne mentionnait que la forme républicaine de l'Etat, ce qui est naturellement une notion plus vaste. Mais l'époque à laquelle la Constitution de 1946 fut adoptée n'était pas propice à une transformation radicale dans l'organisation de l'Etat. D'autre part, la modération s'est imposée comme conséquence de la situation intérieure et internationale incertaine et de l'accord de Yalta de 1945. Nous le savons, une partie de l'accord de Yalta fut consacrée aux problèmes yougoslaves, et la modération fut recommandée dans la solution recherchée, concernant la future organisation de l'Etat ¹³.

Si les auteurs de la Loi constitutionnelle de 1953 ont ajouté au terme « socialiste » le terme « démocratique », c'est probablement parce qu'ils ont voulu faire une distinction entre l'Etat socialiste démocratique et l'Etat socialiste bureaucratique, comme l'U.R.S.S. selon l'opinion exprimée sans aucune hésitation par les hommes d'Etat yougoslaves actuels. Il est probable qu'on a voulu également souligner le caractère communiste du régime, puisque, selon Engels, « social-démocrate » est une dénomination scientifiquement erronée et qu'il faut la remplacer par communiste ¹⁴.

Le socialisme yougoslave se manifeste de la façon suivante :

Le système politique assure le pouvoir du peuple, à la seule condition d'avoir à sa tête la classe prolétarienne ;

¹³ Kardelj, E. *La nouvelle Loi constitutionnelle yougoslave*. Belgrade, 1953, p. 6. « Deux facteurs objectifs ont empêché d'introduire le socialisme avec la Constitution de 1946 : a) L'état arriéré du pays avec toutes les conséquences d'ordre matériel, social et politique qui en découlent, et b) La pression déterminante de l'idéologie soviétique sous l'influence de laquelle nous nous trouvons pour une grande part. Ces deux facteurs ont trouvé leur reflet dans notre Constitution, ce qui se traduit surtout par le développement insuffisant des formes socialistes, par l'affirmation relativement forte du rôle de l'appareil étatique, qui était en même temps une source de tendance bureaucratique. »

¹⁴ Lénine. Op. cit., p. 93.

Les moyens de production fondamentaux sont propriété sociale, à l'exception de ceux qui servent de base au travail individuel dans l'agriculture et l'artisanat et qui sont, en règle générale, la propriété personnelle du producteur lui-même ;

La collectivité ouvrière possède les mêmes droits et les mêmes obligations dans toutes les entreprises, dès que celles-ci sont créées, indépendamment de la question de savoir qui les a créées ; donc, dans les entreprises de caractère social et aussi dans les entreprises de caractère individuel et privé ;

Sont reconnus, en principe, deux secteurs économiques :

Le secteur socialiste. C'est le secteur de la production sociale sur la base de la propriété sociale des moyens de production.

Le secteur de la propriété individuelle du producteur. C'est le secteur de la production individuelle, artisanale ou agricole, sur la base de l'instrument de travail individuel. La notion « propriété individuelle » remplace désormais celle de « propriété privée ». Ce secteur est provisoirement toléré plutôt que reconnu pour des raisons d'opportunité ¹⁵ ;

Le rôle dirigeant de la classe des travailleurs, pour assurer la dictature du prolétariat, « comme la principale force motrice du socialisme », le promoteur historique du socialisme, se manifeste : dans la gestion autonome des travailleurs dans les entreprises et les autres organisations économiques, et dans l'institution du Conseil des producteurs, partie intégrante de l'Assemblée populaire fédérale, des Républiques, des Unités autonomes et des Comités populaires d'arrondissement et de ville ;

Le *self-government* est juridiquement la base du système politique, économique et social, avec application intégrale ;

Le principe de la démocratie représentative est appliqué, en général, avec certaines concessions au profit de la démocratie directe ;

La limitation des droits d'une partie de la population et, en conséquence, l'existence d'une inégalité de droit.

Le privilège, assuré par tous les moyens à la classe ouvrière, est l'instrument de la politique de classe ¹⁶. Ce privilège est réalisé spécialement par l'institution des Conseils des producteurs. Sur le plan électoral, il assure aux travailleurs (les producteurs et leurs familles) un double droit de vote quand il s'agit d'élire les organes représentatifs ; une fois pour les Conseils de la Fédération, des Républiques, des arrondissements et des villes et une fois pour les Conseils des producteurs, qui sont juridiquement à égalité avec les Conseils précités.

¹⁵ Kardelj, E. *Op. cit.*, p. 15. « La transformation socialiste progressive, sans mesures administratives et sans nationalisation, mais avec l'aide économique du secteur socialiste est parfaitement possible. »

¹⁶ Kardelj, E. *Les bases de l'organisation sociale et politique yougoslave*. Belgrade, 1953, p. 29. « Les Conseils des producteurs sont en réalité les instruments de la politique de classe. Ils compensent au fond l'infériorité numérique de la classe ouvrière et lui assurent le rôle dirigeant qui lui appartient comme conductrice de la marche sociale vers le socialisme. »

Il peut sembler surprenant qu'il y ait une telle inégalité dans un pays se disant socialiste et démocratique. Cette limitation des droits d'une partie importante de la population est expliquée sans aucune ambiguïté par M. Kardelj qui dit notamment : « Les limitations de certains droits politiques pour les éléments antisocialistes (expression qui peut facilement couvrir un grand nombre de citoyens) est socialement indispensable, car la société socialiste, chez nous, se développe dans les conditions d'un certain retard et prolonge ainsi l'existence des éléments antisocialistes. La société socialiste, pour cette raison, est obligée de se défendre par des moyens politiques » ¹⁷.

Il en résulte que ce système, contrairement à certaines normes de la Loi constitutionnelle, limite les droits d'une partie de la population et assure un privilège à une autre partie. Il néglige un principe démocratique affirmé ailleurs, celui que tous les citoyens sont égaux en droit.

¹⁷ Kardelj, E. *Op. cit.*, p. 29.

CHAPITRE TROISIÈME

Le nouvel aspect du fédéralisme yougoslave

La Loi constitutionnelle donne un nouvel aspect au fédéralisme, car les droits des Républiques et Comités populaires sont en croissance, tandis que les éléments de centralisation sont en décroissance. Ce nouvel aspect réside spécialement dans le fait que les forces d'union n'ont plus seulement pour base la volonté des peuples de vivre dans une communauté étatique, mais encore l'unité des intérêts du peuple, l'unité du système social exprimée par l'article premier et par d'autres normes de la Loi constitutionnelle. Toutefois, la structure fédérative telle qu'elle était conçue par la Constitution de 1946, ne change pas. L'Etat fédératif est une communauté socialiste de peuples travailleurs qui vivent dans les Républiques populaires gardant leur caractère étatique puisqu'elles conservent le caractère de l'Etat.

Bien que la Loi constitutionnelle ne mentionne plus la souveraineté des Républiques et pose en principe que l'unique souverain est le peuple travailleur (article 2 : « Tout le pouvoir appartient au peuple travailleur ») la base nationale de l'Etat fédératif reste encore la base principale, renforcée cette fois par la base sociale, soit les institutions sociales qui assurent l'unité des intérêts du peuple au moyen de l'unité du système social. Cette nouvelle assise, la base sociale, repose sur la propriété sociale des moyens de production et d'autres rapports juridiques et sociaux.

L'existence de la base nationale apparaît en ceci : la Loi constitutionnelle reconnaît l'existence des Républiques : article 3 alinéa 2 ; article 8 alinéas 1 et 2 ; articles 11 et 12. En outre, à l'article 9 de la Constitution de 1946, non remanié, cette existence est confirmée, cet article disant que la Fédération « protège et défend les droits souverains des Républiques populaires ». La base nationale, selon le professeur Dr Djordjévitch, n'est plus qu'une phase de « survivance nationale » et la Loi constitutionnelle ne représente « qu'une phase transitoire dans le développement de l'Etat fédératif, la phase où dominent les rapports sociaux et le pouvoir du peuple travailleur sur certaines garanties symboliques juridico-étatiques dont spécialement la théorie de la souveraineté des Républiques populaires » ¹⁸.

¹⁸ Djordjévitch, Dr. *Le Droit constitutionnel yougoslave*. Belgrade, 1953, p. 202.

Du texte de la Constitution de 1946, partie non remaniée ni abrogée, et du texte de la Loi constitutionnelle, il est possible de déduire une conception constitutionnelle selon laquelle les Républiques populaires sont des Etats avec attribution de droits souverains. Par exemple : elles ont le droit de disposer d'elles-mêmes y compris le droit de libre sécession ; elles ont leur propre Constitution, leur propre territoire, qu'on ne peut modifier sans leur consentement ; elles dirigent, en toute indépendance, tout ce qui concerne la vie sociale, politique, économique et culturelle des Républiques ; elles organisent et dirigent, en toute indépendance, leurs organes du pouvoir et d'administration ; elles ont leur propre budget et leur plan économique ; elles participent à la souveraineté fédérale, grâce aux députés nommés par les Conseils des Républiques au Conseil fédéral qui, pour certaines questions, délibèrent séparément en formant le Conseil des Nationalités ; et enfin, la citoyenneté des Républiques est à la base de la citoyenneté fédérale.

Si l'on considère la souveraineté au sens propre du mot, il est évident que les Républiques populaires ne sont et ne peuvent pas être souveraines parce que, dans une Fédération, seul l'Etat fédératif est pleinement souverain tandis que les Etats membres ne sont que limitativement souverains. Cette limitation de la souveraineté, si elle est volontaire, ne touche pas à l'indépendance d'un souverain, car il reste tout de même à la condition toutefois qu'il puisse de nouveau, volontairement, supprimer cette limitation et récupérer la plénitude de sa souveraineté.

La tendance à la centralisation qui caractérise les rapports entre les pouvoirs fédéraux et républicains, dont nous avons déjà parlé dans la première partie de ce travail, et qui persiste avec la Loi constitutionnelle malgré l'évidence de certaines mesures de décentralisation, restreint certainement ces souverainetés, mais on ne peut pas nier leur existence au point de vue juridique.

CHAPITRE QUATRIÈME

Les organes représentatifs du pouvoir populaire

De même que la Constitution de 1946, la Loi constitutionnelle consacre la souveraineté populaire comme base du pouvoir. Mais, tandis que la Constitution, dans son article 6, actuellement abrogé, postule que « tout le pouvoir émane du peuple et appartient au peuple », reprenant ainsi la fameuse formule du parti radical serbe, inspirée d'Abraham Lincoln, laquelle a trouvé sa place dans la Constitution serbe de 1869 : « la nation est la source et la fin de tout pouvoir », la Loi constitutionnelle précise la notion de peuple en tant que peuple travailleur, donc au sens restrictif, et dit notamment : « Tout le pouvoir appartient au peuple travailleur » (art. 2, al. 1).

Le peuple travailleur exerce le pouvoir souverain par ses organes représentatifs et, dans certains cas, directement.

La Loi constitutionnelle confirme donc l'unité du pouvoir, consacrée déjà par la Constitution de 1946 et garde le système représentatif du pouvoir en laissant, tout de même, un peu plus de place à la démocratie directe. Cette souveraineté unique du peuple travailleur, selon la doctrine actuelle yougoslave, est représentée par l'Assemblée fédérale tandis que les Républiques ont la fonction de représenter la souveraineté du peuple travailleur dans le sens national, et les Comités populaires dans le sens social.

La Loi constitutionnelle introduit une innovation d'importance révolutionnaire dans l'organisation du pouvoir, réalisant un transfert des fonctions d'Etat aux organes du *self-government* social qui ont, dans l'exercice de leurs fonctions, une large autonomie.

Avec l'institution des organes de *self-government* comme instruments du peuple travailleur dans l'exercice du pouvoir étatique et la gestion des affaires locales, fut institué le système du *self-government* comme organisme social unique du pays. Celui-ci comprend :

- a) Les Comités populaires, organes de *self-government* social de la commune, de la ville, de l'arrondissement et de la Région autonome ;
- b) Les Assemblées populaires, organes de *self-government* du peuple travailleur dans les Républiques, la Province autonome et la Fédération ;

c) Les Conseils des ouvriers, organes de *self-government* des producteurs dans l'économie.

Le peuple exerce son pouvoir et gère les affaires sociales, non seulement indirectement mais aussi directement grâce aux élections, à la révocation, au référendum, aux réunions des électeurs et aux Conseils des citoyens. Le référendum a gagné en importance : la décision du corps électoral, en cas d'application du référendum, est obligatoire. (Art. 18, alinéa 2.)

a) *Comités populaires.*

La Loi constitutionnelle confirme par son article 3 le statut juridique des Comités populaires dans l'organisation du pouvoir populaire, déjà fixé par la loi générale sur les Comités populaires du 1^{er} avril 1952, et dispose qu'ils sont non seulement les organes suprêmes du pouvoir dans la commune, la ville et l'arrondissement, mais qu'ils sont les organes de base du pouvoir populaire. Ainsi donc, leur pouvoir est original, ce qui signifie qu'ils ne l'ont pas reçu d'un autre organe supérieur par transfert ou cession, mais qu'il leur est propre. Cependant, il ne faut pas croire que les pouvoirs des autres organes des Républiques et de la Fédération soient issus de ce pouvoir, vu qu'en Yougoslavie le peuple est souverain et qu'il est l'origine et la fin de tout pouvoir ; en conséquence, c'est lui qui décide de sa répartition. C'est donc le souverain qui a décidé, par la Loi constitutionnelle, de désigner les Comités populaires comme porteurs directs de toutes fonctions du pouvoir, excepté les fonctions transférées aux organes des Républiques et de la Fédération par la Constitution et les lois. Il en résulte que les Comités populaires et les organes du pouvoir des Républiques et de la Fédération ont tous le pouvoir original. Il n'y a donc pas de transfert de pouvoir entre eux.

Une autre caractéristique fondamentale des Comités populaires, c'est leur autonomie, c'est-à-dire l'application du principe de *self-government*. En qualité d'organes du *self-government* local, ils sont les organes suprêmes du pouvoir dans la commune, la ville et l'arrondissement, auxquels sont subordonnés tous les organes d'administration locale, sauf les organes de la sécurité de l'Etat qui sont directement soumis aux organes centraux du pouvoir.

Il n'existe plus de responsabilité double des organes administratifs : désormais ils ne sont plus responsables que devant le Comité populaire. Antérieurement ils étaient responsables aussi devant les organes de l'administration centrale ¹⁹.

¹⁹ Djordjévitch, *Dr. Op. cit.*, p. 375. « Le *self-government* dans les unités locales, réalisé pour l'instant par les Comités populaires, n'est pas un pouvoir « mineur » ni « inférieur », mais le pouvoir fondamental de la communauté populaire. »

L'importance prépondérante que les Comités populaires ont à l'heure actuelle dans le système représentatif yougoslave, se manifeste par une norme constitutionnelle. Il y est déclaré qu'à la Fédération n'appartiennent que les droits fixés par la Constitution fédérale, et aux Républiques populaires que les droits fixés par les Constitutions des Républiques. (Art. 3 al. 2.) Cela signifie qu'en principe, le pouvoir appartient aux Comités populaires, mais que la Constitution peut accorder une partie de ce pouvoir à la Fédération, et les Constitutions des Républiques une partie de ce pouvoir aux Républiques.

La croissance de l'autonomie et de l'importance des Comités populaires se manifeste aussi par le principe constitutionnel des rapports entre les Comités populaires eux-mêmes d'une part et les Comités populaires et les organes du pouvoir des Républiques, d'autre part. Selon ce principe, seuls les organes supérieurs représentatifs ont le droit de contrôle sur les organes inférieurs représentatifs. Cependant, à la différence du système antérieur, l'organe supérieur représentatif ne peut plus, à présent, examiner l'irrégularité mais seulement l'illégalité des actes des organes inférieurs représentatifs. (Art. 8 al. 2 de la loi sur les Comités populaires de 1952.)

Néanmoins, il est un point où ce principe du *self-government* est sensiblement restreint au profit du principe de la centralisation, c'est le droit que la loi accorde aux organes centraux du pouvoir de se substituer au Comité populaire et de régler les affaires de la compétence du Comité populaire, au cas où celui-ci manquerait à son devoir. Pour remédier à cette tendance à la centralisation et pour diminuer son importance, la loi accorde aux Comités populaires le droit de plainte contre des organes supérieurs du pouvoir supprimant et annulant un acte du Comité populaire, et, de plus, le droit de recours pour protéger le principe de *self-government*. Selon ce droit de recours, le Comité populaire peut faire objection à tout acte normatif, y compris les actes du Conseil exécutif des Républiques et de la Fédération, en affirmant que, dans cet acte, il y a une atteinte au droit du *self-government* garanti par la Constitution et d'autres lois. Les décisions sur les recours contre les actes des Conseils exécutifs sont de la compétence des Assemblées populaires respectives. Il est possible de comparer ce droit de recours au recours de droit public suisse, qui autorise une commune, en application du principe de l'autonomie communale, à s'adresser au Tribunal fédéral pour faire respecter ses droits par l'Etat ²⁰.

L'organisation actuelle des Comités populaires est fondée sur la loi du 1^{er} avril 1952 et sur la loi constitutionnelle du 13 janvier 1953.

²⁰ Prof. Battelli, Maurice. *Cours de Droit public et administratif suisse*. Manuscrit. « En principe, l'Etat, canton ou commune, ne peut former un recours de droit public que dans deux cas : lorsqu'il agit en vertu du droit privé ou lorsque le principe de l'autonomie communale est en jeu. »

Présentement en Yougoslavie des Comités populaires existent dans les communes, les villes et les arrondissements. Une commune est composée de plusieurs villages ou petites villes. Les grandes villes ont un Comité de ville et plusieurs Comités de communes. L'arrondissement est composé de 6 à 20 communes. Le *self-government* local est donc à deux degrés.

Les Comités populaires de villes et d'arrondissements sont bicaux : Conseil d'arrondissement (ville) comme corps politique, et Conseil des producteurs, comme corps économique. Les deux Conseils sont à égalité pour les problèmes qui sont de leur compétence commune, notamment le domaine économique et social et les droits électoraux. Pour les autres problèmes : éducation, culture, hygiène et administration, le corps politique seul est compétent. Le Conseil des producteurs a, lui aussi, des compétences autonomes. Ce sont les problèmes concernant les droits économiques et administratifs des organisations économiques des villes et des arrondissements qui en relèvent.

Un autre changement est intervenu dans l'organisation des Comités populaires. C'est la centralisation de tout pouvoir dans les Comités populaires eux-mêmes et la suppression des Comités exécutifs. La suppression des Comités exécutifs s'explique par le fait qu'ils constituaient des obstacles à la lutte contre « la bureaucratie locale ».

A la place du Comité exécutif, pour l'exécution des affaires administratives, les Conseils spéciaux qui sont des organes collégiaux sont créés. Ils sont composés d'un certain nombre de membres du Comité populaire, de techniciens et d'autres citoyens choisis par le Comité populaire. Le Président du Conseil spécial et les conseillers ne sont pas des fonctionnaires mais des élus.

Le Comité populaire et le Conseil spécial sont des corps représentatifs et politiques et, comme tels, il faut les distinguer de l'administration où sont engagés les fonctionnaires nommés par le Comité populaire. En tête de l'administration se trouve le Secrétaire du Comité populaire, qui est le plus haut fonctionnaire, responsable de son activité devant le Président du Comité populaire.

L'organisation des Comités populaires se caractérise encore par l'application d'un système démocratique mixte, accordant une place à la démocratie représentative et à la démocratie directe. Cette dernière n'a qu'une place modeste. Ce système est de règle pour l'organisation de tous les organes du pouvoir en Yougoslavie.

b) *Assemblées populaires.*

Ce sont les organes représentatifs du pouvoir du peuple dans les Provinces, les Républiques et la Fédération.

L'Assemblée populaire fédérale est le représentant de la souveraineté du peuple et l'organe suprême de la Fédération.

L'Assemblée populaire de la République populaire est le représentant de la souveraineté et l'organe suprême du pouvoir de la République populaire.

L'Assemblée populaire de la Province est l'organe suprême du pouvoir de la Province autonome.

L'organisation et le fonctionnement des Assemblées populaires seront traités dans la partie consacrée aux organes fédéraux du pouvoir et aux organes du pouvoir des Républiques populaires, et de la Province autonome.

c) *Conseils d'ouvriers.*

A côté des corps représentatifs déjà institués par la Constitution de 1946, le Comité populaire et l'Assemblée populaire, par la Loi constitutionnelle de 1953 et plus exactement par la loi fondamentale sur la gestion d'entreprises économiques par les collectivités de travailleurs du 2 juillet 1950, fut institué un nouveau corps représentatif : le Conseil d'ouvriers, l'un des organes directeurs des collectivités de travailleurs et des groupements économiques supérieurs.

Le Conseil d'ouvriers, élu pour une année, représente la collectivité des travailleurs. Sa composition dépend de l'importance et de la structure de l'entreprise. Selon la loi, il est composé de 15 à 120 membres, élus au suffrage universel, égal, direct et secret, par les ouvriers en possession d'un contrat de travail avec l'entreprise et par le personnel technique et les autres employés de l'entreprise économique. Ils sont les représentants légitimes de la collectivité des travailleurs, responsables devant les électeurs et révocables en tout temps.

Les compétences accordées par la loi aux Conseils d'ouvriers placent ceux-ci au premier plan dans l'entreprise économique, et il convient de les comparer aux Comités populaires dans les communes et les Assemblées populaires dans les Républiques et la Fédération.

La création des Conseils d'ouvriers comme corps représentatifs des travailleurs, assure aux ouvriers et, par leur intermédiaire, au parti politique unique du pays, le parti communiste, la direction dans toutes les entreprises économiques. Les Conseils permettent à la classe ouvrière de jouer un rôle dirigeant dans l'économie du pays.

La gestion des moyens de production n'est plus de la compétence d'un appareil étatique, mais des Conseils d'ouvriers, qui dirigent les entreprises au nom des collectivités de travailleurs.

CHAPITRE CINQUIÈME

La base de l'organisation sociale et politique

Une des innovations les plus importantes de la Loi constitutionnelle, c'est la norme de l'article 4 alinéa 1, qui détermine la base de l'organisation sociale et politique du pays. Elle est fondée sur trois principes :

- 1) Le principe de la propriété sociale des moyens de production.
- 2) Le principe du *self-government* des producteurs dans l'économie.
- 3) Le principe du *self-government* du peuple travailleur dans la commune, la ville et l'arrondissement.

La base sociale de l'ordre constitutionnel, ce sont les institutions de *self-government* des producteurs, exprimées par les Conseils des producteurs.

La base politique de l'ordre constitutionnel est la gestion sociale, en application du système de *self-government* dans tous les domaines de la vie sociale ; et le lien de l'intérêt commun de la société, liaison directe et organique entre les Comités populaires, comme pouvoir de base, et les Assemblées de la Fédération et des Républiques, comme pouvoir suprême de la Fédération, respectivement des Républiques. Ce lien est assuré par les députés élus au Conseil fédéral et au Conseil fédéral des producteurs, respectivement aux Conseils des Républiques et aux Conseils des producteurs des Républiques.

Le droit de *self-government* est encore prévu et garanti dans le domaine de l'éducation, de la culture et des services sociaux, qui cessent ainsi d'être du domaine de l'Etat et forment des domaines sociaux. On cherche ainsi à éliminer l'étatisme existant dans les différents secteurs de la vie sociale et à diminuer les droits administratifs des organes du pouvoir.

La réalisation du *self government* doit se faire « conformément aux intérêts généraux de la société », ce qui signifie qu'il n'y a qu'une société et une seule et unique propriété sociale.

Tous ces droits sont garantis par la Loi constitutionnelle. Il n'est donc pas possible de les supprimer sans une revision de l'article *ad hoc* de la Constitution.

Selon les droits énumérés dans les articles 6 et 7 de la Loi constitutionnelle, le *self-government* assure une autonomie, toutefois limitée par la Loi constitutionnelle, les lois et les plans sociaux.

1) *La propriété sociale des moyens de production.*

La Loi constitutionnelle reconnaît deux secteurs de la production : le secteur de la production sociale et le secteur de la production individuelle.

Le secteur de la production sociale sur la base de la propriété sociale des moyens de production, autrement dit le secteur socialiste, est actuellement prédominant en Yougoslavie. Ce secteur englobe tous les moyens de production à l'exception de ceux qui servent de base au travail individuel dans l'agriculture et l'artisanat.

Le secteur de la production individuelle, artisanale et agricole sur la base de l'instrument de travail individuel, ou le secteur de la propriété individuelle des moyens de production. C'est, semble-t-il, un secteur provisoirement toléré, en attendant qu'il meure de mort naturelle car il est trop grand pour être liquidé comme le fut la classe peu nombreuse des capitalistes d'une certaine importance ²¹.

Ce principe de la propriété sociale marque l'abolition de la propriété étatique. Cependant, la propriété sociale n'est pas liée au droit d'en disposer individuellement ou collectivement. Elle est comprise comme un bien du peuple, géré par le peuple travailleur en application du principe de *self-government*. La notion de propriété sociale apparaît comme une notion abstraite de la propriété, et nullement comme un droit réel. On dit « le bien du peuple » comme on dit également « le pouvoir du peuple ».

Or, le *self-government* des producteurs dans la production doit être entendu comme une activité exercée au nom de la société entière, dans le cadre des droits et devoirs formulés par la communauté socialiste, pour défendre les intérêts et les droits communs à tous, sur la base de la propriété sociale des moyens de production ²².

Le problème de la réalisation de certains droits des ouvriers dans les entreprises économiques existe depuis que l'industrie a pris un développement considérable, avec, comme conséquence, la naissance du prolétariat ; spécialement depuis que l'électrification a permis à l'industrie de réaliser un progrès énorme, qui fut en fait la cause même du mouvement socialiste.

²¹ Kardelj, E. *La nouvelle Loi constitutionnelle de 1953*. Belgrade, p. 15. « La transformation socialiste progressive du secteur de la production individuelle, sans mesures administratives et sans nationalisation, mais avec l'aide économique du secteur socialiste, est parfaitement possible. »

²² Kardelj, E. *Les bases de l'organisation sociale et économique*. Belgrade, 1954, p. 24. « Il est faux de prétendre que nous divisons la société en soi-disant fédérations des communes autonomes ou que nous transférons les droits de propriété aux collectivités de travailleurs. »

Après la première guerre mondiale, et surtout après la deuxième, dans de nombreux pays, furent organisés, dans les entreprises économiques, des Conseils d'ouvriers avec droit de participation à la direction de l'entreprise : en Allemagne, aux Etats-Unis, en Belgique, en France, en Suède, au Danemark et ailleurs encore. Un grand progrès fut réalisé en Allemagne, spécialement dans ce domaine, par la Constitution de Weimar de 1919. D'après l'article 165 de la Constitution de Weimar, les ouvriers et employés des entreprises avaient le droit de collaborer avec les employeurs, sur un pied d'égalité, pour régler les conditions de salaires et de travail ainsi que pour développer les forces de production. Dans ce but étaient formés, en qualité de représentants légaux des ouvriers et de leurs groupes, des Conseils ouvriers d'entreprises, des Conseils ouvriers de district et un Conseil ouvrier du Reich. Unis aux représentants des employeurs et à d'autres cercles intéressés, ils ont formé des Conseils économiques de district et un Conseil économique du Reich, comme représentants de tous les groupes professionnels importants. Les groupes étaient représentés proportionnellement à leur importance économique et sociale. Le Conseil économique du Reich était compétent pour donner son avis sur les projets de lois d'une portée fondamentale du Gouvernement du Reich, pour la politique sociale et l'économie politique ; il avait le droit d'initiative pour des lois de même nature avec le droit d'exposer son point de vue devant le Reichstag, si le Gouvernement n'y donnait pas son assentiment. Les Conseils ouvriers et économiques pouvaient être investis du pouvoir de contrôle et d'administration.

Après la deuxième guerre mondiale, dans la République fédérale d'Allemagne, en Belgique, en Suède, en Norvège et dans d'autres pays, les Conseils ouvriers ont eu une certaine influence sur le *self-government* des entreprises et ont organisé une certaine participation aux bénéfices de l'entreprise.

En Yougoslavie, avec la Constitution de 1946, les moyens de production, biens du peuple, étaient aux mains de l'Etat. L'Etat a organisé, comme unique propriétaire, la gestion de ses biens par ses propres organes. C'était donc l'application du système administratif étatique. A la tête de l'entreprise il y avait un directeur et, depuis 1949, en qualité d'organe consultatif, le Conseil d'ouvriers élu par la collectivité des travailleurs. La Loi fondamentale du 2 juillet 1950, a introduit la gestion de l'entreprise économique par la collectivité des travailleurs, en application du principe selon lequel les moyens sociaux de production doivent être gérés directement par les producteurs.

La Loi constitutionnelle de 1953 n'a donc fait que confirmer les normes existant depuis 1950, en leur donnant ainsi un caractère constitutionnel.

2) *Le self-government des producteurs dans l'économie* ²³.

La Loi constitutionnelle fait du *self-government* des producteurs dans l'économie un principe constitutionnel, légalisant ainsi d'un trait tous les droits accordés aux producteurs et aux collectivités de travailleurs lors des réorganisations économiques occasionnées par la modification de la propriété étatique en propriété sociale.

En application du principe de *self-government*, les droits des producteurs sont les suivants.

Les collectivités de travailleurs ont le droit de gérer les organisations économiques directement ou par le moyen des Conseils d'ouvriers, des Assemblées des coopératives agricoles et des autres organes représentatifs qu'ils élisent et révoquent. Par ce droit de gestion, les producteurs remplacent l'appareil étatique et en même temps assument une obligation, suivant le principe que chaque droit comporte une obligation, à savoir la responsabilité de l'activité de l'entreprise. Dans sa fonction de gérant de l'entreprise, la collectivité de travailleurs a le droit d'établir ses plans économiques « en toute autonomie ». Toutefois, il ne faut pas comprendre ce terme comme une autonomie absolue ; elle est limitée par le cadre tracé par le pouvoir fédéral, au développement planifié de l'économie nationale, pour assurer l'unité du système économique.

Le droit de disposer librement des revenus de l'entreprise et de fixer, dans la limite de ses revenus, les salaires des travailleurs. Ce droit, à notre avis, est absolument nécessaire puisque sans lui le caractère autonome de l'entreprise est difficile à concevoir. Cependant, ce droit de disposer librement du revenu est conditionné : la Loi constitutionnelle exige que l'entreprise économique remplisse ses obligations sociales ; dans ce cas, un minimum, qu'une loi doit déterminer, lui est garanti.

Le droit, pour les producteurs, de déterminer, par l'intermédiaire de leurs représentants aux Conseils des producteurs, les ressources matérielles qui sont affectées aux besoins de la collectivité et de décider de l'emploi de ces ressources.

La Loi constitutionnelle, dans son article 6, fixe deux normes pour l'exercice de ces droits : premièrement, ceux-ci sont exercés dans le cadre de la Constitution et des lois et dans le cadre des plans sociaux, ce qui, évidemment, limite considérablement les droits autonomes de l'organisation économique ; deuxièmement, les collectivités de travailleurs acquièrent les droits de *self-government* par le fait même de la création de l'entreprise économique, peu importe que l'entreprise ait été créée par

²³ Djordjévitch, Dr. *Droit constitutionnel yougoslave*. Belgrade, 1953, p. 103.
« Le *self-government* est la base de l'organisation sociale et économique yougoslave car il réalise un nouveau rapport et un nouveau droit des groupes sociaux à l'égard des moyens de production, transformant ces moyens en une propriété sociale, c'est-à-dire une propriété qui ne donne ni aux groupes ni à l'Etat le droit de propriété. »

un organe étatique, une organisation sociale ou privée, sous la seule condition que l'entreprise ait les caractéristiques légales d'une entreprise économique.

L'appropriation d'une certaine partie de la production est permise à la condition que ce droit soit compris comme un droit social et individuel, un droit d'appropriation garanti constitutionnellement aux producteurs individuellement ²⁴.

En Yougoslavie, à l'heure actuelle, les moyens de base de la production dans l'industrie, les transports et les communications, le commerce, une partie importante des forêts et une petite partie de l'agriculture, sont organisés en propriété sociale et gérés par les producteurs. Sous propriétés sociales il faut comprendre aussi les propriétés des coopératives et les institutions des organisations sociales. Ainsi, tous les moyens de production, excepté dans l'agriculture et l'artisanat, où prédomine encore la propriété individuelle, sont propriété sociale.

Le terme de « propriété » n'est pas conçu comme un terme juridique, mais comme un terme sociologique. Selon la conception socialiste, le droit de propriété social se distingue du droit de propriété. Le droit de propriété social est un droit abstrait, parce que la société elle-même, pour les socialistes, est une abstraction, et ne peut être comme telle titulaire d'un droit.

D'après la conception socialiste yougoslave de la propriété, personne n'a le droit de propriété (privée, publique ou étatique-capitaliste) ni les organes étatiques comme représentants de la communauté, ni les producteurs comme réalisateurs de la valeur. La propriété sociale signifie le passage d'un système juridique fondé sur la propriété à un système juridique qui ne reconnaît pas la propriété, par conséquent elle signifie le passage au régime du « bien du peuple ».

Ainsi, à côté du pouvoir et de la souveraineté, la théorie socialiste réalise une nouvelle abstraction, la propriété, respectant strictement et fidèlement les idées de Karl Marx, qui n'a, semble-t-il, rien vu qu'on puisse toucher ; pour lui tout était abstrait ²⁵.

²⁴ Djordjévitch, *Dr. Op. cit.*, p. 109. « La propriété sociale, c'est le cadre où se réalisent deux tendances contradictoires : l'une, le droit des producteurs de gérer et de s'approprier une certaine partie de la production sociale et l'autre tendance, le droit de la communauté sociale de décider de la répartition de la valeur de la production sociale selon les besoins de la société. Le caractère social de la propriété des moyens de production exclut la possibilité de transformer la gestion des producteurs en propriété des moyens de production. »

²⁵ Brupbacher, Fritz. *Socialisme et liberté*. Neuchâtel, 1955, p. 55. « Marx n'avait jamais fini d'abstraire et de systématiser. Monacalement dur envers soi-même, il était non moins dur envers ceux qui ne pensent pas comme lui. Possédé de l'abstrait, il croit fatalement que les autres doivent, eux aussi, servir l'abstraction. »

La Loi constitutionnelle ne contient pas toutes les dispositions sur l'organisation économique et sociale du pays. Elle est complétée par le chapitre IV de la Constitution de 1946, bien que ses articles aient subi des modifications considérables, non seulement par les nouveaux principes de la Loi constitutionnelle, mais aussi par une série de lois promulguées en 1946 et 1953.

Entre les normes du chapitre IV de la Constitution de 1946 et les normes de la Loi constitutionnelle de 1953, concernant l'organisation économique et sociale, il y a des contradictions. Il est vrai que l'article 115 de la Loi constitutionnelle prévoit que les dispositions de la Constitution, des lois et des autres prescriptions contraires aux dispositions de la Loi constitutionnelle cessent d'être en vigueur. Néanmoins la confusion persiste puisqu'il faut trouver une solution au problème qui se pose : quelles dispositions du chapitre IV de la Constitution de 1946 sont contraires à la nouvelle Loi constitutionnelle ? Ce problème, nous allons le traiter un peu plus loin.

3) *Le self-government du peuple travailleur dans la commune, la ville et l'arrondissement.*

Une nouvelle forme de réalisation de la souveraineté du peuple, c'est le *self-government* dans la commune, la ville et l'arrondissement.

Respectant le principe marxiste, selon lequel le centre de gravité de la gestion doit se trouver dans les organes de *self-government* placés au niveau le plus bas parce qu'ils sont les plus proches des masses du peuple, et en conséquence les plus efficaces, la Loi constitutionnelle pose le principe que les Comités populaires sont les organes de base du pouvoir populaire et les organes suprêmes du pouvoir dans la commune, la ville et l'arrondissement.

D'après l'article 7 de la Loi constitutionnelle, qui remanie ou complète le chapitre II de la Constitution de 1946 consacré au pouvoir populaire, le *self-government* dans la commune, la ville et l'arrondissement consiste en ceci :

Les citoyens et les producteurs ont le droit d'élire et de révoquer leurs représentants ;

Le peuple exerce son pouvoir souverain par l'intermédiaire de ses représentants qui sont responsables devant leurs électeurs ;

Les citoyens et les producteurs ont le droit d'être élus au Comité populaire. Ils ont aussi le droit d'exercer leur pouvoir par la démocratie directe : le référendum, les réunions d'électeurs, les Conseils des citoyens ;

Le Comité populaire exerce une activité autonome : économique, culturelle et communale, pour les affaires d'intérêt général de la communauté ; il a le droit de disposer librement d'une partie de ses revenus,

notamment des versements des organisations économiques effectués à la commune, la ville et l'arrondissement, conformément au plan social de la Fédération et de la République ;

Le Comité populaire a droit à un pourcentage de l'impôt et à l'institution du centime additionnel local et de la contribution locale et, ce qui est le plus important pour caractériser l'autonomie du Comité populaire, le droit d'avoir son propre budget et son plan social.

Le Comité populaire a le droit de contrôler la gestion des biens du peuple et de gérer certaines propriétés foncières. Ce droit de contrôle est applicable à toutes les institutions économiques se trouvant sur son territoire ;

Citons encore : le droit, pour le Comité populaire, d'élire les juges des tribunaux d'arrondissement et de département et de les révoquer ; de former et d'élire leurs organes et de nommer les employés ; d'avoir ses statuts qui permettent l'organisation du Comité populaire d'une manière autonome ; le droit de maintenir l'ordre et la paix publique sur son territoire au moyen d'une police locale.

En dehors des droits accordés par la Loi constitutionnelle aux organes du pouvoir des Républiques et de la Fédération, les Comités populaires sont l'unique organe du pouvoir sur leur territoire où ils exécutent directement les lois de la Fédération et des Républiques, sauf dans le cas où leur exécution est accordée aux organes des Républiques ou de la Fédération, et cela, par la Loi constitutionnelle ou des lois. L'exécution des lois par les Comités populaires est donc la règle ; l'exécution des lois par les organes de la Fédération ou des Républiques sur le territoire des Comités populaires est l'exception.

Les droits financiers accordés et garantis aux Comités populaires sont d'importance spéciale, car sans moyen financier toute autonomie est illusoire.

Sont également essentiels, pour caractériser le *self-government* des Comités populaires, leurs rapports avec les tribunaux, les institutions et les organes du pouvoir des Républiques.

Pour assurer le rôle que la Loi constitutionnelle accorde aux Comités populaires, elle pose le principe que les organes directs de l'administration de la Fédération et de la République, ne peuvent être installés dans la commune, la ville et l'arrondissement que sur la base d'une loi, et uniquement pour l'exécution des affaires de la compétence directe de la Fédération ou de la République.

Le *self-government* local en Yougoslavie, avec son corps représentatif ayant des droits effectifs de décision, son organe d'exécution et les compétences matérielles et territoriales assez importantes pour s'imposer comme organes suprêmes du pouvoir, donne suffisamment de garantie à l'autonomie du Comité populaire. Evidemment, cette autonomie n'est en aucun cas une autonomie absolue, car aucune commune, dans n'importe quel pays, ne peut avoir d'autonomie absolue.

Pour finir, nous pouvons dire que le *self-government* est non seulement la base politique du système constitutionnel yougoslave, mais qu'il est inhérent à la nouvelle organisation sociale et politique du pays ; il en forme le trait essentiel.

Si l'on cherche à comparer le *self-government* local yougoslave avec un autre, il nous semble qu'il est permis de le rapprocher du plus ancien système d'autonomie locale, le *self-government* local en Angleterre, quant à la structure, au fonctionnement et aux compétences ²⁶.

²⁶ La base du pouvoir local anglais c'est le Conseil local qui représente, selon son mode d'élection et sa structure, une Chambre des Communes de proportion locale. Ce corps prend les décisions politiques, financières et économiques. Les différents comités préparent et proposent au Conseil les décisions à prendre. Le Président change chaque année et le service du Conseil et dans les comités, est exécuté par les fonctionnaires politiquement neutres que nomme le Conseil.

CHAPITRE SIXIÈME

La liberté d'association

La liberté d'association est une conséquence naturelle de la liberté individuelle. Selon celle-ci, l'Etat doit assurer aux hommes le libre développement de leur personnalité intellectuelle, morale et physique. Ce développement n'a pas le résultat voulu si l'homme est empêché d'associer ses forces à celles des autres, car l'homme, de nature sociable, trouve dans l'association le stimulant de ses efforts personnels. Toutefois, la liberté d'association ne signifie nullement que l'Etat n'a pas le droit de contrôler les associations, spécialement quant à la légalité de leur activité.

La Loi constitutionnelle, comme c'était aussi le cas dans la Constitution de 1946, consacre la liberté d'association. Cependant, la Loi constitutionnelle lui donne plus d'importance, un nouvel aspect et plus de précision, en précisant dans quel but ce droit est garanti. Sur cette garantie, l'article 5 s'exprime ainsi : « La loi garantit la liberté d'association du peuple travailleur pour la réalisation des intérêts communs démocratiques de caractère politique, économique, social, scientifique, culturel, artistique, professionnel, sportif et autre ». Dans le texte même de l'article 5 se trouvent deux limitations de ce droit : il n'est accordé qu'au « peuple travailleur » et les intérêts communs doivent être « de caractère démocratique ». Si nous avons la possibilité de savoir ce que désigne l'expression « peuple travailleur », le terme « démocratique » a provoqué bien des controverses au point de vue politique et scientifique.

L'importance de cette norme constitutionnelle, dépend de son application et de l'autonomie que l'Etat accorde aux associations. L'existence de la liberté d'association dans la majorité des domaines énumérés, et en conséquence la sincérité de cette norme semblent évidentes ; il n'en est sans doute pas de même dans le domaine politique.

Il n'existe ni doute, ni ambiguïté sur le système politique actuel en Yougoslavie. Ce n'est pas un secret que le système politique du pays ne tolère pas l'opposition et la création de partis politiques ayant un programme opposé à l'idéologie du parti communiste au pouvoir. Nous le savons par le texte de la Constitution, les lois édictées depuis la création de la République fédérative populaire de Yougoslavie et par les nombreuses déclarations des hommes d'Etat les plus influents de Yougoslavie.

Dans ces conditions, la liberté d'association politique n'existe que dans le cadre de l'idéologie du parti communiste au pouvoir.

En Yougoslavie, le système des partis politiques n'existe pas, mais bien le système du parti unique, le parti communiste, vu que l'« Alliance socialiste », l'ancien « Front populaire », selon une déclaration de M. Kardelj, n'est pas un parti, mais « un front des travailleurs de différentes opinions, unis dans la lutte pour la réalisation du programme socialiste du pays ». Le Professeur Dr Djordjévitch va encore plus loin ; il propose le système politique sans partis ²⁷.

Les libertés individuelles et les autres droits fondamentaux de l'homme et du citoyen

La Loi constitutionnelle garantit les libertés individuelles et les autres droits fondamentaux de l'homme et du citoyen (art. 5) comme déjà la Constitution de 1946.

Il est curieux de constater que toutes les constitutions des pays de démocratie populaire sont bondées de déclarations et de garanties des libertés individuelles et des droits fondamentaux de l'homme. Pourtant, on a le droit de douter que ces normes constitutionnelles aient toujours été objectivement appliquées à tous.

La Loi constitutionnelle ne mentionne pas les libertés individuelles et les autres droits fondamentaux. En effet, ceux-ci se trouvent énumérés au chapitre V de la Constitution de 1946 resté en vigueur. Elle se contente de les confirmer en leur donnant plus d'importance. Par exemple : le principe de la responsabilité civile de l'Etat et des fonctionnaires prévue par l'article 41 de la Constitution de 1946, est mieux précisé et élargi par l'article 99 de la Loi constitutionnelle, en ce qui concerne la responsabilité directe de l'Etat, pour les dommages causés aux citoyens par les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions. En outre, ce principe s'applique au cas où sont en cause le Président de la République et les membres du Conseil exécutif fédéral. L'article 98 de la Loi constitutionnelle comporte aussi un élargissement des droits fondamentaux, puisqu'il donne aux citoyens le droit d'intenter un procès à l'administration pour les actes qui émanent d'elle, soit le droit de s'adresser directement au tribunal compétent pour obtenir la protection de leurs droits. Cela assure naturellement plus de garantie qu'une plainte devant les organes administratifs supérieurs. L'interdiction de la rétroactivité des lois pénales (art. 20) augmente le nombre des droits fondamentaux de l'homme et du citoyen.

²⁷ Djordjévitch, *Dr. Droit constitutionnel yougoslave*. Belgrade, 1953, p. 131. « Ainsi le système politique de la démocratie socialiste en Yougoslavie perd les éléments d'un système de partis et se développe dans la direction d'une démocratie socialiste sans partis. »

Toutefois le fait que ces droits fondamentaux, reconnus par la majorité des pays comme base de l'organisation politique, ont trouvé place dans une constitution ne suffit pas pour en assurer le respect. Il faut, par une application sincère de ces normes, en elles-mêmes excellentes, donner la preuve de leur valeur réelle, et empêcher ainsi toute entorse à la Constitution, ce qui a toujours de graves conséquences dans un pays dont le régime est vraiment constitutionnel.

Le droit au travail

La Loi constitutionnelle garantit le droit au travail (art. 5 al. 2) tandis que ce droit se trouve compris comme une obligation dans la Constitution de 1946 : « Tout citoyen est tenu de travailler selon ses capacités, celui qui ne donne pas à la communauté ne peut recevoir d'elle » (art. 32 de la Constitution de 1946). La norme de l'article 32 fut certainement empruntée à l'article 12 de la Constitution de l'U.R.S.S.²⁸. Comme l'article 32 n'est pas expressément supprimé par la Loi constitutionnelle, il y a cumul de textes.

Affirmer le droit au travail, c'est très social. Cela revient à garantir aux travailleurs l'existence économique, qui est toujours un des problèmes les plus graves. Si la société garantit le travail à ses membres, cela signifie qu'elle leur assure l'existence économique même au cas où ils restent sans travail : droit pour eux, obligation pour la société. Il en résulte que si un travailleur (ouvrier, employé) reste en chômage, provisoirement et contrairement à sa volonté, la société lui garantit un gain nominal à la place du travail qu'elle n'est pas en mesure de lui procurer.

Comme norme constitutionnelle, le droit au travail se trouve dans la plupart des constitutions élaborées après la première guerre mondiale et spécialement après la guerre de 1939-1945. En effet, c'est un des points les plus importants de la politique sociale.

La politique sociale a pris un élan considérable depuis la création de l'Organisation Internationale du Travail en 1919, alors un organe de la Société des Nations.

Une solution complète du problème du travail se trouve dans la Constitution de Weimar du 11 août 1919. Celle-ci consacre tout un chapitre aux problèmes économiques sous le titre : « La vie économique ». Selon l'article 157, la force du travail est placée sous la protection particulière du Reich. L'article 163 assure aux Allemands l'entretien indispensable au cas où une occupation convenable ne peut leur être

²⁸ D'après l'article 12 de la Constitution de l'U.R.S.S. du 5 décembre 1936, le travail est un devoir et c'est une question d'honneur selon le principe : « Qui ne travaille pas, ne mange pas ».

procurée. Le problème du droit au travail, l'assurance contre le chômage et le droit, pour les ouvriers, de participer à la direction de l'entreprise et aux bénéfices y sont remarquablement développés.

Nous ne pouvons en dire autant de la Loi constitutionnelle de 1953, laquelle manque de précision. En effet, ladite loi se contente de poser le principe d'une réglementation du travail, en laissant au législateur le soin de régler les détails, ce qui confère une garantie moindre que si les précisions se trouvaient dans le texte, sous la forme d'une disposition constitutionnelle. C'est la même chose dans la Constitution française du 27 octobre 1946.

Avec cette norme générale imprécise, la Loi constitutionnelle ouvre tout de même la voie à la solution de ce problème important, et corrige de ce fait, les dispositions de l'article 32 de la Constitution de 1946, qui condamnent impitoyablement ceux qui ne travaillent pas à la famine, à supposer que cette norme soit respectée.

CHAPITRE SEPTIÈME

Les rapports entre les organes du pouvoir des Républiques populaires et les Comités populaires

L'article 8 de la Loi constitutionnelle définit, dans leurs lignes générales, les rapports entre les Comités populaires et les organes du pouvoir des Républiques en laissant au législateur le soin des détails.

L'institution du principe du *self-government* a nécessité une délimitation constitutionnelle des compétences entre les Comités populaires et les organes du pouvoir des Républiques, afin d'empêcher l'empiètement de ces derniers sur le terrain des compétences du Comité populaire. Comme les Comités populaires furent proclamés bases du pouvoir populaire et organe suprême du pouvoir local, il fallait avoir la garantie que ces prérogatives seraient respectées. Cette garantie est fournie par la Loi constitutionnelle. Celle-ci contient une norme qui dispose que les organes du pouvoir des Républiques n'ont d'autres droits que ceux qui leur sont reconnus par les Constitutions des Républiques. Ces droits sont limités, en haut, par les compétences de la Fédération (article 9), en bas, par les compétences des Comités populaires (art. 7).

Ces rapports reposent sur le principe que les organes du pouvoir des Républiques ne possèdent que des droits de contrôle sur la légalité de l'activité des Comités populaires (art. 8 al. 2) et non pas sur le principe administratif et hiérarchique, selon lequel les organes des Républiques auraient le contrôle de la régularité de leur activité. En conséquence, la responsabilité double des organes administratifs des Comités populaires n'existe pas. Ils sont responsables dorénavant de leur activité seulement devant le Comité populaire et non plus devant les organes administratifs des Républiques.

A l'heure actuelle, il n'existe plus de différence qualitative entre les organes du pouvoir local, républicain et fédéral, ils sont sur pied d'égalité. La seule distinction tient à la portée plus ou moins grande des affaires qui entrent dans les compétences respectives de la Fédération, des Républiques et des Comités populaires.

Selon la Loi constitutionnelle, seuls les organes représentatifs supérieurs exercent un droit de contrôle sur les organes représentatifs inférieurs. Cependant, à la différence du système précédent, ils ne peuvent

pas examiner l'irrégularité mais seulement l'illégalité des actes des organes inférieurs. Les organes administratifs des Républiques possèdent le même droit vis-à-vis des Conseils spéciaux des Comités populaires. Toutefois, ceci ne joue que s'il s'agit d'actes commis en exécution de la loi ou des règlements des organes centraux.

Or, deux principes sont à la base des rapports entre les Comités populaires et les Républiques :

1) Les Comités populaires ont une autonomie garantie par la Constitution et les lois. Cette autonomie ne peut être supprimée par une loi ordinaire. Les organes des Républiques n'ont que les droits limités de contrôle et encore ceux-ci ne concernent-ils que la légalité de l'activité des Comités populaires ;

2) Les Républiques populaires forment une communauté de communes, de villes et d'arrondissements avec un caractère plus ou moins territorial et social. En conséquence, pour assurer le fonctionnement du système d'unité du pouvoir dans la République, les organes des Républiques ont naturellement sur les Comités populaires certains droits déterminés.

Les Comités populaires peuvent défendre ces droits autonomes en application du droit de recours pour la protection de leurs droits autonomes, présenté au Conseil exécutif, respectivement à l'Assemblée populaire de la République ; en outre, le Comité populaire d'une ville et d'un arrondissement possède le droit de présenter une proposition, pour l'appréciation de la conformité d'une loi d'une République avec la Constitution et les lois fédérales, à l'Assemblée populaire fédérale. (Art. 16 al. 6.) Un tel droit politique, le Comité populaire l'utilisera par l'intermédiaire de son député. Celui-ci est *ipso facto*, nous le savons, membre du Comité populaire de la ville ou de l'arrondissement de sa circonscription électorale.

CHAPITRE HUITIÈME

Les droits et les devoirs de la Fédération

Le problème des compétences de la Fédération fut réglé par la Constitution de 1946, appliquant la méthode de l'énumération des fonctions. La Loi constitutionnelle renonce à cette méthode ; elle détermine les compétences de la Fédération en définissant les fonctions qui sont indispensables à l'existence même d'une Fédération. (Art. 9.) Elle précise que les organes fédéraux du pouvoir réalisent les droits et les devoirs de la Fédération, « conformément aux compétences qui leur sont attribuées par la Constitution ». Dans cette norme constitutionnelle, se trouve donc la règle de la délimitation des compétences entre la Fédération, les Républiques et les Comités populaires. Pour donner plus de précision à cette délimitation, la Loi constitutionnelle institue deux règles :

1) Les lois fédérales sont appliquées directement par les Comités populaires et les organes du pouvoir des Républiques (art. 9 al. 3). Or l'exécution des lois fédérales n'est pas de la compétence des organes du pouvoir fédéral, mais des Comités populaires et des organes des Républiques ;

2) Les organes fédéraux du pouvoir exécutent les lois fédérales et remplissent les autres fonctions exécutives directement, dans deux cas :

a) Quand il s'agit du domaine des droits et des devoirs exclusifs de la Fédération fixés par la Constitution ; par exemple : défense nationale, affaires étrangères, sécurité de l'Etat, etc. ;

b) Dans le cas où ces fonctions sont attribuées à la Fédération par une loi ; cependant cette loi doit obligatoirement être conforme aux droits et devoirs de la Fédération fixés par la Constitution (art. 9 al. 4).

Ces deux règles ont une grande importance non seulement au point de vue des rapports entre la Fédération, les Républiques et les Comités populaires, mais aussi par le fait qu'elles précisent la situation et les droits des organes fédéraux du pouvoir.

CHAPITRE NEUVIÈME

Le principe d'unité étatique, économique et douanière

La Loi constitutionnelle consacre l'unité étatique, économique et douanière (art. 10 al. 1), qui était déjà reconnue par la Constitution de 1946 (art. 45). Si nous comparons la teneur de ces deux articles, il est facile de constater l'existence d'un cumul de textes.

Les Constitutions et les Loix constitutionnelles des Républiques confirment, elles aussi, ce principe. Elles affirment que les territoires des Républiques populaires font partie intégrante du territoire de la Fédération. En conséquence, il existe une libre circulation des marchandises sur tout le territoire ce qui est d'ailleurs le cas généralement admis quand il s'agit d'une Fédération. En outre, les actes administratifs et judiciaires et les documents émanant des organes d'Etat d'une République sont également valables dans les autres Républiques. Les frontières intérieures, économiques et douanières n'existent pas.

L'unité étatique et douanière est assurée aussi par l'unité du système social : le *self-government* des moyens de production, l'unité du pouvoir ayant pour base le *self-government* local et les rapports fédératifs entre les Républiques et la Fédération. Elle est encore assurée par la fonction juridictionnelle de la Fédération, laquelle a pour tâche de réaliser l'unité du système juridique du pays.

L'unité se manifeste également dans la citoyenneté fédérale, car il existe, pour tous les citoyens de la République fédérative populaire, une citoyenneté fédérale unique. A côté de la citoyenneté fédérale existe aussi la citoyenneté républicaine, qui donne automatiquement droit à la citoyenneté fédérale. La citoyenneté fédérale assure aux citoyens des différentes Républiques une situation juridique égale sur tout le territoire de la Fédération. En Suisse également, la citoyenneté d'un canton donne automatiquement droit, selon la Constitution, à la citoyenneté fédérale (art. 43).

La citoyenneté fédérale signifie, au point de vue juridique, que les citoyens d'une République déterminée ont droit aux mêmes privilèges et immunités, lorsqu'ils passent d'une République à l'autre, que les citoyens de la République dans laquelle ils entrent pour y établir leurs affaires et leur résidence.

CHAPITRE DIXIÈME

Le contrôle de la constitutionnalité des lois

Le contrôle de la constitutionnalité des lois n'est pas conçu ni exercé, dans le système constitutionnel yougoslave, selon la forme classique qui confie ce contrôle à un tribunal, comme par exemple : aux Etats-Unis, où la Cour Suprême — et en Italie, où la Cour constitutionnelle — jugent de la constitutionnalité des lois ²⁹.

Ce contrôle, d'après la Loi constitutionnelle de 1953, est conçu de la manière suivante :

Il est confié à un organe politique et non pas juridique. C'est l'Assemblée populaire fédérale qui a la compétence exclusive sur ce point (art. 15 chiffre 10). Cette solution semble ne pas donner une garantie d'objectivité suffisante ³⁰ ;

Ce n'est pas un contrôle général ; il est restreint à des cas déterminés : au cas où une loi d'une République est en conflit avec la Constitution et des lois fédérales, et au cas où une loi fédérale contredit la Constitution fédérale ;

Le contrôle a pour but de sauvegarder l'équilibre entre la Fédération et les Républiques, c'est-à-dire d'empêcher que l'une n'empiète sur les compétences de l'autre ;

Selon l'article 16 alinéa 6, le droit de proposer à l'Assemblée populaire fédérale l'appréciation de la conformité de la loi d'une République ou de la Fédération avec la Constitution, et des lois d'une République avec les lois de la Fédération appartient aux organes suivants : le Comité exécutif fédéral ; l'Assemblée de la République populaire et son Conseil exécutif ; le Tribunal suprême fédéral ; les corps représentatifs des Unités autonomes ; les Comités populaires des villes et des arrondissements ;

²⁹ La Cour Suprême des Etats-Unis ne juge pas au fond de la constitutionnalité des lois, mais de la constitutionnalité d'un cas particulier visé par une loi déterminée.

³⁰ En France également ce contrôle est attribué à un organe politique, le Comité constitutionnel qui a pour mission d'examiner si les lois votées par l'Assemblée nationale n'impliquent pas une modification à la Constitution. (Art. 90 de la Constitution de 1946.)

les organisations et institutions économiques intéressées. La décision prise à ce propos est de la compétence exclusive de l'Assemblée populaire fédérale.

Le droit de proposer l'appréciation de la constitutionnalité des lois, accordé aux organes du pouvoir et aux organisations économiques est un puissant moyen de défense contre le viol des droits et autonomies garantis par la Loi constitutionnelle. Ce moyen, très efficace quand il s'agit de la loi d'une République, nous paraît insuffisant quand il s'agit d'une loi fédérale pour le simple motif que l'Assemblée populaire fédérale ne peut pas être objective quand il s'agit de l'appréciation d'une loi qu'elle a adoptée.

LIVRE TROISIÈME

Les organes fédéraux du pouvoir

Comme c'était le cas pour la Constitution de 1946, la Loi constitutionnelle de 1953 consacre, comme principe fondamental de l'organisation du pouvoir d'Etat, l'unité du pouvoir ; cependant, la construction n'est pas la même.

La Constitution de 1946 prévoyait comme organe suprême du pouvoir fédéral, l'Assemblée populaire fédérale ; le Présidium, comme un des hauts organes, et le Gouvernement comme organe suprême exécutif et administratif. Nous l'avons déjà vu, c'était plutôt la séparation des pouvoirs que l'unité proclamée par la Constitution.

La Loi constitutionnelle formule d'une autre façon le principe de l'unité du pouvoir : elle ne reconnaît comme organe suprême du pouvoir que l'Assemblée populaire fédérale. Elle institue comme organes de l'Assemblée populaire fédérale : le Président de la République et le Conseil exécutif fédéral, et leur confie des fonctions politiques et exécutives ; et les secrétariats d'Etat s'occupant directement de l'administration fédérale comme organes administratifs fédéraux.

Il n'y a plus de distinction théorique entre organes du pouvoir et organes de l'administration, comme c'était le cas dans la Constitution de 1946. A l'heure actuelle, tous les organes de la Fédération font partie d'un pouvoir unique et sont tous responsables directement devant l'Assemblée populaire fédérale.

De même que la Constitution de 1946, la Loi constitutionnelle pose l'Assemblée populaire fédérale, comme représentant la souveraineté du peuple et l'organe suprême fédéral. Mais il existe une différence entre l'Assemblée populaire fédérale ancienne et l'actuelle, tant dans la structure que dans les compétences.

CHAPITRE PREMIER

L'Assemblée populaire fédérale

La Loi constitutionnelle pose l'Assemblée populaire fédérale comme une institution centrale de l'organisation du pouvoir, parce qu'elle représente la souveraineté du peuple et l'organe suprême du pouvoir de la Fédération (art. 13). Elle représente la souveraineté, car il n'y a qu'un seul souverain, le peuple travailleur. Elle est l'organe suprême du pouvoir, c'est le résultat logique du principe de l'unité du pouvoir, pour assurer la réalisation du Gouvernement d'assemblée.

« L'Assemblée populaire fédérale exerce ses droits et accomplit ses devoirs en vertu et dans le cadre de la Constitution. » (Art. 13 al. 2.) Cela signifie que la souveraineté de l'Assemblée populaire fédérale n'est limitée que par la Constitution ; cependant la limitation existe.

La garantie de respect de la Constitution se trouve dans l'institution du contrôle de la conformité des lois avec la Constitution et dans les droits des Républiques d'entamer la procédure sur l'appréciation de la conformité des lois de la Fédération et des Républiques avec la Constitution fédérale (art. 11 al. 2). La garantie se trouve également à l'article 16 alinéa 6, qui mentionne tous ceux qui ont le droit de présenter une proposition d'appréciation de la conformité de la loi avec la Constitution à l'Assemblée fédérale qui est juge.

L'obligation pour l'Assemblée populaire fédérale, de respecter la Constitution prouve qu'elle n'a pas de droit souverain dans le sens le plus strict de ce mot, malgré son caractère de représentante de la souveraineté. La Constitution reste au-dessus de tous et en conséquence au-dessus de l'Assemblée elle-même, attendu que c'est la Constitution qui représente la volonté du vrai et unique souverain, le peuple. Le principe indiqué par la Loi constitutionnelle du Gouvernement d'assemblée, ne doit donc pas être compris comme un pouvoir absolu, mais limité.

Elle est, du point de vue formel, bicamérale. En réalité c'est plutôt un système tricaméral et, pour certaines compétences, unicaméral ; c'est là que réside l'originalité et la particularité de sa structure. Au point de vue formel elle est composée de deux Chambres : le Conseil fédéral et le Conseil des producteurs.

L'institution du Conseil des producteurs donne un nouvel aspect à l'Assemblée populaire fédérale et présente une originalité sans précédent dans l'histoire constitutionnelle en général. Les rapports entre les deux Chambres ne sont pas les mêmes que ceux qui existaient entre le Conseil

fédéral et le Conseil national créés par la Constitution de 1946, parce que les structures et le but à atteindre sont différents. Le rapport n'est pas changé, dans le cas où les deux Chambres siègent et délibèrent comme deux corps représentatifs égaux en droit ou en cas de séance commune. Mais ce rapport est modifié par le fait que les deux Chambres ont certains droits autonomes et propres qu'elles assument seules.

Le projet de la Loi constitutionnelle de 1953 prévoyait une Assemblée populaire fédérale composée de trois Chambres ³¹. Si la Loi constitutionnelle ne mentionne pas explicitement cette division en trois Chambres, l'existence du Conseil des Nationalités résulte du texte même de cette loi.

L'Assemblée populaire fédérale est le corps représentatif élu pour quatre ans, toutefois elle peut être dissoute avant ce terme par sa propre décision (art. 21) ou, en cas de divergence définitive sur un texte de loi entre les Chambres ou les Conseils, par un acte du Conseil exécutif fédéral (art. 79 chiffre 10). Cet acte, au point de vue juridique, n'a qu'une valeur déclaratoire puisque, dans le cas d'une divergence définitive entre les Chambres, la dissolution est constitutionnellement obligatoire. En conséquence, décréter la dissolution, pour le Conseil exécutif fédéral, n'est pas un droit mais un devoir.

La prolongation du mandat de l'Assemblée populaire fédérale est possible : en cas de guerre ou de troubles. Le pays ne peut rester plus de trois mois sans Assemblée populaire fédérale.

1) *Les droits de l'Assemblée populaire fédérale*

L'Assemblée populaire fédérale possède les plus larges compétences. Cela se voit par ses attributions très importantes (art. 15) et par les nouveaux instruments prévus pour elle : fonctions de son Président, de ses Comités et de ses Commissions permanentes, permanence de son activité. Il n'y a plus des sessions ordinaires ou extraordinaires mais une session unique permanente.

Ses compétences exclusives, d'après l'article 15, sont les suivantes :

a) *Modification de la Constitution*

Seule, l'Assemblée populaire fédérale est compétente pour procéder à une modification de la Constitution. Cela signifie que, comme c'était également le cas avec la Constitution de 1946, le pouvoir constitué est

³¹ *Union interparlementaire : Documents préliminaires de la Conférence de Berne*, 1952, pp. 713-714. En réponse à un exposé du secrétaire général de l'Union interparlementaire M. Léopold Boissier, sur la réforme constitutionnelle yougoslave, le délégué yougoslave M. Krivitch a déclaré ceci : « Il est exact de dire que le projet de la nouvelle Constitution prévoit un Parlement composé de trois Chambres : Conseil fédéral, Conseil des producteurs et Conseil des Nationalités ».

confondu avec le pouvoir constituant, ce qui est la caractéristique de toutes les Constitutions des pays de démocratie populaire. Cela facilite évidemment le changement de la loi de base, mais en même temps prouve la faiblesse et l'instabilité de cette loi et du régime même, et présente une grave entorse au principe qui veut que le peuple soit la source et l'aboutissement de tout pouvoir. Grâce à ce procédé, la Constitution yougoslave se range parmi les constitutions dites souples ³².

La Loi constitutionnelle, comme la Constitution de 1946, prévoit une procédure spéciale pour la revision et l'amendement, comprise sous l'expression « modifications de la Constitution » sans rien préciser de l'ampleur de ces modifications. Dans ces conditions, l'Assemblée populaire fédérale peut, si elle le juge nécessaire, procéder à une revision totale ou partielle de la Constitution.

La Constitution de 1946 et la Loi constitutionnelle sont complètement muettes sur l'existence ou l'inexistence d'une Constituante. C'est étonnant, car nous savons que la Constitution de 1946 était l'œuvre d'une Assemblée constituante. En outre, c'est dans la tradition du droit constitutionnel yougoslave d'avoir une Assemblée constituante avec l'unique compétence de rédiger la Constitution et, en cas de besoin, de la reviser. Cette solution donne beaucoup plus de garantie de stabilité à la Constitution et en conséquence au régime même. Evidemment, cela dépend de l'importance qu'on donne à la loi fondamentale : par là on détermine si le régime d'un pays est vraiment constitutionnel ou non.

La procédure de modification est simple. Il faut d'abord une proposition de modification. Sont compétents, pour présenter la proposition : 20 membres d'une des Chambres ; le Conseil des Nationalités et le Conseil exécutif fédéral. Après discussion, l'Assemblée se prononce sur l'acceptation ou le refus, à la majorité simple. Si la proposition est acceptée, elle est renvoyée devant les Commissions législatives des Chambres. La décision est prise à la majorité qualifiée d'au moins trois cinquièmes des voix des trois Conseils : Conseil fédéral, Conseil des Producteurs et Conseil des Nationalités, en séance commune. Cette majorité est plus qualifiée que la majorité demandée par la Constitution de 1946, où il fallait une majorité absolue. Par contre elle est moins qualifiée que la majorité exigée pour la modification de la Constitution, par les Constitutions des autres pays de la démocratie populaire, qui exigent les deux tiers, sauf la Constitution de la Tchécoslovaquie, laquelle prévoit également une majorité de trois cinquièmes.

³² Prélôt, Marcel. *Précis de droit constitutionnel*. Paris, 1953, p. 52. « Est également nouvelle, l'idée de rigidité. Par ce terme, il faut entendre, non pas l'immuabilité, mais la difficulté de modification. Au lieu d'émaner du pouvoir législatif ordinaire, la Constitution est issue d'un pouvoir législatif supérieur appelé pouvoir constituant. On dit la constitution rigide parce qu'elle ne peut être changée par les voies habituelles, réputées souples, de la législation. »

b) *Cas du référendum*

La Loi constitutionnelle accorde un peu plus de place à la démocratie directe que la Constitution de 1946, et donne au référendum plus d'importance. A côté du référendum, elle prévoit encore : les réunions d'électeurs, les Conseils des citoyens et « les autres formes de démocratie directe ».

La Constitution de 1946 ne donnait qu'au Présidium le droit d'ordonner le référendum en vertu d'une décision de l'Assemblée populaire de la R.F.P.Y. ou sur une proposition du Gouvernement (art. 74 chiffre 17).

La Loi constitutionnelle élargit le cadre des compétences dans ce domaine et accorde le droit d'initiative en matière de référendum à un cinquième des membres de l'une des Chambres de l'Assemblée populaire fédérale ; au Conseil des Nationalités et au Conseil exécutif fédéral (art. 18). La décision sur la proposition appartient à l'Assemblée populaire fédérale, comme sous la Constitution de 1946.

La proposition de référendum peut porter sur une loi, avant ou après son adoption, ou sur une autre question de la compétence de la Fédération. Il existe donc deux sortes de référendum, mais les deux ont un caractère facultatif. Premièrement, le référendum revêtant le caractère d'initiative législative ; c'est le cas où le corps électoral doit se prononcer sur une loi avant son adoption. Deuxièmement, le référendum revêtant le caractère d'un plébiscite ; c'est le cas lorsque le corps électoral doit se prononcer après l'adoption d'une loi par le législateur.

Le référendum est facultatif, mais, une fois le référendum réalisé, la décision du corps électoral est obligatoire. En outre, dans le cas d'une décision négative du corps électoral, il n'est pas possible au cours des deux années suivantes d'adopter une loi contraire à cette décision.

Or, selon la conception yougoslave du référendum, c'est une institution mise à la disposition de l'Assemblée populaire fédérale et de ses organes et dépendant entièrement d'eux. Le peuple n'a pas le droit d'initiative en cette matière, ce qui n'est pas une solution qui puisse satisfaire le principe de la démocratie directe.

Cette institution n'existe pas dans les autres pays de démocratie populaire, mais elle existe en Suisse où elle a une application fréquente (art. 89 de la Constitution de 1874) ; en France, aux Etats-Unis, etc. ³³.

En Suisse, c'est la Constitution de 1874 qui, contrairement à celle de 1848, a introduit le référendum pour les lois fédérales. Quant aux

³³ Battelli, Maurice. *Le istituzioni di democrazia diretta*. Firenze, 1949, p. 61. « La Svizzera è, cogli Stati Uniti d'America, la terra di elezione delle istituzioni di democrazia diretta. Il referendum e l'iniziativa popolare funzionano regolarmente, sia nella Confederazione sia nei Cantoni da circa un secolo. »

traités internationaux, certains d'entre eux sont soumis au référendum depuis 1921. Le référendum est facultatif (art. 89) sur demande de 30.000 citoyens ou de huit cantons ; il est obligatoire en cas de revision partielle ou totale de la Constitution, car, pour l'entrée en vigueur il faut l'acceptation du peuple et des cantons par une votation (art. 123).

L'une des principales institutions de démocratie directe, l'initiative populaire, n'existe pas dans le droit constitutionnel yougoslave. Elle existe dans la Confédération suisse, en matière constitutionnelle. Elle consiste en une demande présentée par 50.000 citoyens ayant le droit de vote et réclamant l'adoption d'un nouvel article constitutionnel, l'abrogation ou la modification d'articles déterminés de la Constitution (ar. 121).

c) *La législation fédérale*

La législation fédérale, comme sous la Constitution de 1946 (art. 44 chiffres 21, 22, 23 et 24) se présente sous trois formes : exclusive, fondamentale et générale.

La législation de compétence exclusive.

Elle traite de la matière qui ne peut être réglée que par une loi fédérale, par le fait même qu'elle exige une solution parfaitement uniforme pour tout le pays. Ce sont les questions se rapportant aux libertés individuelles et autres droits fondamentaux du citoyen ; à la citoyenneté fédérale ; au statut des citoyens ; aux assurances sociales ³⁴ ;

34 L'Assurance sociale, appliquée dans le Royaume de Yougoslavie, avait une base très solide sans que ce problème fût résolu d'une manière uniforme. Présentement, l'organisation de l'Assurance sociale est fondée sur le principe de l'unification et de l'uniformité, sans distinction entre les ouvriers et employés engagés dans les institutions étatiques, sociales ou autonomes.

L'Assurance sociale est divisée en quatre branches : l'assurance pour la protection de la santé et en cas de maladie ; l'assurance invalidité ; l'assurance retraite et les allocations familiales.

L'assurance pour la protection de la santé et en cas de maladie est égale pour toutes les personnes se trouvant dans des rapports de travail. Elle comprend l'assuré et les membres de sa famille, y compris les personnes qui vivent dans sa famille et sont à sa charge.

L'assurance invalidité est fondée sur le principe suivant : les invalides permanents ont droit à la plénitude de la rente d'invalidité ; les invalides temporaires sont divisés en quatre groupes, selon le pourcentage d'invalidité.

L'assurance retraite donne aux intéressés, le droit à la plénitude de la pension après 35 ans de travail (pour la femme, 30 ans). Il existe 20 degrés, réglés selon la qualification dans les rapports de travail.

L'allocation familiale est prévue comme allocation pour les enfants. Ont droit à l'allocation familiale tous les ouvriers, employés et pensionnés. Elle représente pour un enfant, le tiers du salaire de l'assuré. Le système est dégressif c'est-à-dire que, plus les enfants sont nombreux, moins l'allocation est importante.

Hors de l'assurance se trouvent les artisans privés et les paysans indépendants. A l'heure actuelle, 7.500.000 citoyens sont couverts par l'assurance sociale, c'est-à-dire 40 % de la population.

aux droits réels ; aux droits d'auteur ; à la répartition de la contribution sociale et des impôts, aux douanes, aux monnaies ; au système de crédit, aux banques et aux transactions financières ; aux devises ; aux emprunts publics ; à l'organisation des tribunaux et de l'arbitrage ; au ministère public, au barreau, aux problèmes de la défense nationale, aux rapports internationaux ; etc. Elle assure la centralisation complète dans ces domaines, puisque les Républiques ne peuvent voter ces lois que dans la mesure où elles y sont autorisées par une loi fédérale (art. 16 al. 1).

La législation de base.

Elle est constituée par les lois ou plutôt les principes généraux de législation sur les problèmes fondamentaux appelant une solution législative. Les Républiques populaires peuvent édicter des lois dans ce domaine, lois dites complémentaires. A la différence de la Constitution de 1946, la Loi constitutionnelle autorise les Républiques populaires à adopter ces lois, même s'il existe une loi fédérale, et dans ce cas la loi de la République complète la législation fédérale et porte le nom de loi complémentaire (art. 16 al. 2). D'après la Constitution de 1946, ces lois complémentaires avaient un autre but, celui de suppléer au manque de législation fédérale³⁵. Font partie de la législation de base : la gestion planifiée de l'économie nationale ; les organisations économiques ; les problèmes des communications, des transports, des ponts ; du travail, des associations, de réunion ; de la famille, du mariage et de la tutelle ; etc. (art. 15 chiffre 5 sous « b »).

La législation générale.

Elle comprend l'ensemble des principes législatifs, et comme telle elle ne réunit pas des lois applicables directement mais présente plutôt une norme ou un cadre pour la rédaction des lois des Républiques qui doivent transformer ainsi ces principes en lois. Néanmoins, l'Assemblée populaire fédérale a le droit d'ordonner l'application directe d'une loi générale si, dans la matière, il n'existe pas de loi d'une République ; son application directe cesse au moment où la République édicte cette loi (art. 16 al. 3).

La législation générale a trouvé son application dans le secteur de l'organisation du pouvoir, de l'éducation et de la culture, de la santé publique et de la politique sociale ainsi que dans les autres domaines d'intérêt général pour toutes les Républiques populaires (art. 15 chiffre 5 sous « c »).

Chaque République peut légiférer d'une manière autonome dans le domaine de la législation fédérale de base et générale, mais seulement au cas où il n'y aurait pas encore de loi fédérale. Avec la promulgation de la loi fédérale de base, les dispositions de la loi d'une République qui se rapportent aux questions réglées par la loi de base fédérale, cessent

³⁵ Selon l'article 44, chiffre 24, les Républiques étaient autorisées à apporter elles-mêmes leur législation jusqu'à l'établissement des principes généraux de la Fédération.

d'être en vigueur (art. 16 al. 5) ou deviennent une loi complémentaire. La loi d'une République dans le domaine de la législation générale doit se conformer aux principes de la loi générale fédérale.

L'existence de ces trois formes de législation fédérale s'explique par le souci évident d'assurer les droits et devoirs de la Fédération d'une part, et de déterminer l'autonomie législative des Républiques et leur participation dans la législation fédérale d'une manière indirecte, d'autre part.

d) *Plan social et budget*

Seule compétente en cette matière, l'Assemblée populaire fédérale les adopte d'année en année comme des actes législatifs de validité limitée.

Le plan social, selon l'article 17 alinéa 1, « assure le développement de l'économie nationale dans son ensemble ». C'est le plan social fédéral donc, qui donne le cadre de la politique économique du pays.

Le budget fédéral est cette fois très modeste. En effet, il ne s'occupe que du financement de la Fédération « pour l'exécution des affaires qui sont de la compétence de la Fédération et pour le fonctionnement de ses organes et institutions ». De ce fait, le budget actuel a abandonné les éléments de l'ancien budget, qui était un budget général de l'Etat (art. 17 al. 3).

La structure du plan social et du budget fédéral, telle qu'elle est conçue par la Loi constitutionnelle, est importante pour la détermination des rapports entre la Fédération et les Républiques populaires, et nous pouvons conclure qu'elle diffère sensiblement de celle que prévoyait la Constitution de 1946, dans le sens d'une attribution actuelle plus large de l'autonomie aux Républiques.

e) *Appréciation de la constitutionnalité des lois*

L'Assemblée populaire fédérale est seule compétente pour se prononcer sur la conformité des constitutions et des lois des Républiques ainsi que des lois fédérales avec la Constitution fédérale ; nous l'avons vu au chapitre dix, page 177.

Toutes ces compétences, et d'autres encore, accordées à l'Assemblée populaire fédérale prouvent l'importance de cet organe central du pouvoir. Ces droits, elle les exerce au moyen de lois et de décisions. Par exemple : l'amnistie est accordée par une loi, tandis que l'appréciation de la conformité des lois avec la Constitution est donnée par une décision. Elle fait usage également de déclarations pour proclamer certains principes et droits ; de résolutions, qui se rapportent à des problèmes plus concrets. En ce qui concerne l'activité des organes de l'Etat, des institutions de *self-government* et des organisations économiques,

l'Assemblée populaire fédérale use également pour réaliser ses droits de recommandations qui ne sont pas un acte du pouvoir, parce qu'elles sont dépourvues de force obligatoire.

2) *Structure de l'Assemblée populaire fédérale*

D'après l'article 24 de la Loi constitutionnelle, l'Assemblée populaire fédérale est composée de deux Chambres : le Conseil fédéral, représentant tous les citoyens de la Fédération, et le Conseil des producteurs ne représentant qu'une partie de la population, notamment les producteurs engagés dans la production, et les membres de leurs familles.

En réalité, il existe une troisième Chambre, la Chambre des Nationalités représentant les Républiques et Unités autonomes. Cette Chambre est composée de députés élus par les corps représentatifs des Républiques populaires, de la Province autonome et de la Région autonome, qui ont des droits spéciaux fixés par la Loi constitutionnelle. Pour réaliser ces droits, ils délibèrent dans certains cas séparément en qualité de Conseil des Nationalités.

a) *LE CONSEIL FÉDÉRAL*

C'est l'une des deux Chambres de l'Assemblée populaire fédérale, comme sous la Constitution de 1946. Cependant, aujourd'hui, la structure du Conseil fédéral est tout à fait différente et présente une originalité sans comparaison possible, par sa composition curieuse et ses compétences multiples.

La différence dans la structure du Conseil fédéral d'aujourd'hui par rapport au précédent consiste en ceci, que le Conseil fédéral actuel est composé de deux sortes de députés : les députés élus au suffrage universel, égal, direct et secret par les citoyens de la Fédération dans les arrondissements et les villes ; et les députés élus parmi leurs membres par les Conseils des Républiques, de la Province et de la Région autonome. Les premiers représentent l'unité politique du pays tandis que les autres représentent les nationalités et assurent ainsi le caractère fédératif du pays.

On élit un député pour 60.000 habitants, ce qui diminue le nombre des représentants en comparaison avec le Conseil fédéral ancien où l'on élisait un député pour 40.000 habitants. Cette diminution est voulue, à cause de l'incorporation de députés représentant les nationalités dans le Conseil fédéral.

Pour le Conseil des Nationalités, qui se forme au sein du Conseil fédéral, les Assemblées des Républiques élisent parmi leurs membres, 10 députés pour chaque République, et non plus 30 selon le régime de la Constitution de 1946 ; la Province autonome 6, au lieu de 20, et la Région autonome 4, au lieu de 15.

Une innovation très particulière apparaît dans le caractère de la fonction des députés. Selon cette innovation, les députés élus dans les arrondissements et les villes, à part leur rôle de représentants ordinaires, assurent un lieu juridique et politique entre le Conseil fédéral d'une part et les organes du pouvoir local d'autre part ; ils ont, par le fait même qu'ils sont élus députés au Conseil fédéral, le droit d'être membres du Comité populaire de l'arrondissement ou de la ville où ils ont été élus (art. 31). Les députés, élus par les Assemblées populaires des Républiques, de la Province autonome et de la Région autonome, ont des droits spéciaux et, pour réaliser ces droits, ils se constituent en Conseil des Nationalités formant ainsi la troisième Chambre de l'Assemblée populaire fédérale.

Le Conseil fédéral, très original par sa composition, l'est aussi par ses compétences qui sont multiples et qui exigent des exécutions différentes ; c'est la conséquence de la nouvelle organisation de l'Assemblée populaire fédérale.

Les compétences du Conseil fédéral, peuvent être classées en trois groupes distincts :

a) Le groupe des compétences qui comprend les matières dont la solution est de la compétence du Conseil fédéral et du Conseil des producteurs, qui sont à égalité de droits.

Les solutions des problèmes appartenant à ce groupe exigent nécessairement l'accord des deux Chambres, sans quoi il n'est pas possible de réaliser un acte juridiquement valable. Pour l'adoption d'une loi ou d'un autre acte concernant la matière de ce groupe, il faut un vote favorable des deux Chambres sur le même texte (art. 38).

Il s'agit des questions suivantes : la modification de la Constitution ; l'élaboration et l'adoption des lois exclusivement fédérales ; l'établissement du plan social fédéral et du budget fédéral ; la monnaie, le système de crédit ; l'adoption des lois de base ; la planification de l'économie nationale ; la ratification des traités internationaux du domaine économique et social ; l'appréciation de la constitutionnalité des lois ; les indemnités parlementaires et les émoluments du Président, des députés et des autres organes du pouvoir suprême fédéral. Toutes les matières donc, concernant l'économie, les finances et les questions sociales.

b) Le groupe des compétences relatives aux matières dont la solution doit obligatoirement être recherchée et décidée en séance commune des deux Chambres. Soit : élection et révocation du Président de la République ; des membres du Conseil exécutif fédéral ; du Président et des vice-présidents et du secrétaire de l'Assemblée populaire fédérale ; des juges à la Cour suprême fédérale ; des membres des Comités et des Commissions de l'Assemblée ; la modification de la Constitution (art. 36).

Pour la validité juridique de la délibération de l'Assemblée populaire fédérale en séance commune, la loi exige le quorum, soit la présence

obligatoire de la majorité des membres de l'une et l'autre Chambres. Les décisions sont prises à la majorité des présents, une fois atteint le quorum de délibération (art. 61 al. 2).

c) Dans le troisième groupe, entrent les questions dont le Conseil fédéral délibère et décide seul, réalisant ainsi la représentation unicamérale. Ce sont donc les compétences propres du Conseil fédéral, et dans ce domaine il fonctionne comme une seule et unique Chambre. Ce sont les affaires dont les deux Chambres ne délibèrent pas sur pied d'égalité ou en séance commune, ou des affaires qui ne sont pas de la compétence exclusive du Conseil des producteurs. Autrement dit, il s'agit des lois et des autres actes de l'Assemblée qui n'ont rien de commun avec l'économie nationale, les questions sociales et les droits électoraux.

b) *LE CONSEIL DES PRODUCTEURS*

C'est une Chambre de l'Assemblée populaire fédérale, à égalité de droits avec le Conseil fédéral dans les questions concernant les compétences des deux Chambres. Il lui est dévolu, comme au Conseil fédéral, un domaine de droits exclusifs. Cela provient du fait que le Conseil des producteurs a un rôle double ; il est une Chambre de l'Assemblée et en même temps le Conseil économique suprême. Une caractéristique spéciale de cet organe, c'est qu'il ne représente pas toute la population du pays, mais seulement une partie : les producteurs et les membres de leurs familles.

Le nombre des députés élus au Conseil des producteurs est fixé à raison d'un député pour 70.000 personnes de la population productive : les producteurs et les membres de leurs familles.

C'est l'institution la plus originale du système constitutionnel yougoslave, tant par sa composition que par ses compétences.

L'idée de la représentation économique n'est pas nouvelle en droit constitutionnel. Spécialement après la première guerre mondiale, elle s'est manifestée sous des formes différentes³⁶. Le plus grand progrès à cet égard fut réalisé par la Constitution allemande de Weimar. Cette Constitution a réalisé, pour la première fois, la représentation économique, par le Conseil économique du Reich. Composé de représentants des employeurs, des ouvriers et des employés, sur pied d'égalité, ce Conseil était le représentant légal des intérêts sociaux et économiques des ouvriers et des employés. Néanmoins, il n'avait pas la situation et les droits d'une Chambre représentative, puisque ses compétences en faisaient

³⁶ Prélôt, *Marcel. Précis de droit constitutionnel*. Paris, p. 566. « La création d'organismes nationaux représentatifs de l'économie avait été l'une des suites de la première guerre mondiale. Ce mouvement avait pris naissance dans l'Allemagne weimarienne et gagna entre 1920 et 1940 soixante Etats différents. »

un corps représentatif pour les questions économiques concernant les salaires et le travail, et l'ensemble du développement économique des forces de production.

La Constitution yougoslave du 3 septembre 1931 prévoyait l'institution d'un Conseil économique comme organe consultatif. En France, le Conseil économique existe depuis 1936 ; il est prévu également, dans la Constitution du 27 octobre 1946, comme organe consultatif de l'Assemblée nationale et du Gouvernement.

Si l'idée de la représentation économique n'est pas nouvelle, la réalisation de cette idée, dans sa forme yougoslave actuelle, l'est certainement. Avec la création du Conseil des producteurs, la loi cherche non seulement à assurer à la classe ouvrière une place prépondérante dans un corps représentatif s'occupant des problèmes économiques et sociaux, mais, également, à assurer à la classe ouvrière le rôle décisif dans la politique du pays. C'est, à notre avis, le but principal de cette nouvelle institution. Notre opinion est fondée sur les caractéristiques de ce corps représentatif, qui se présentent comme suit :

Le Conseil des producteurs est à égalité de droit avec le Conseil fédéral ; il assure à la classe ouvrière une place prépondérante dans la direction de la vie politique du pays, malgré son infériorité numérique, vu qu'il n'est pas seulement un corps représentatif strictement économique mais aussi politique ³⁷ ;

Ce n'est pas un corps représentatif des citoyens pris individuellement, mais le représentant de la production sociale, c'est-à-dire, des organisations économiques, proportionnellement à la participation dans la production totale nationale *ad valorem*. La force représentative des groupes productifs dans ce Conseil, ne répond donc pas à la force numérique des producteurs dans les groupes respectifs, mais au pourcentage de la participation de chaque groupe dans la réalisation du revenu national, ce qui favorise la classe ouvrière engagée dans l'industrie, les transports et le commerce ;

La composition du Conseil des producteurs répond au principe que le droit d'y être représenté est dévolu aux producteurs qui réalisent les valeurs matérielles, avec une petite concession au profit des producteurs réalisant les valeurs morales ou intellectuelles ³⁸ ;

³⁷ Djordjévitch, *Dr. Droit constitutionnel yougoslave*. Belgrade, 1953, p. 288. « Dans ce sens, le Conseil des producteurs complète et corrige le principe de la représentation spécifiquement politique, permettant à la classe ouvrière d'obtenir, grâce à la représentation économique, les droits qui lui appartiennent, tenant compte de son rôle réel dans la société, ce qu'elle perd par l'application du principe de la représentation individuelle selon laquelle chaque citoyen possède une voix. »

³⁸ Djordjévitch, *Dr. Op. cit.*, p. 289. « D'après la théorie marxiste générale, par producteur il faut entendre non seulement ceux qui réalisent les valeurs matérielles mais aussi ceux qui réalisent les valeurs morales. »

La Loi constitutionnelle, par son article 25 alinéa 2, entend par producteurs les travailleurs engagés dans la production, les transports et le commerce et ce sont eux qui élisent les députés au Conseil des producteurs.

Les députés sont élus comme représentants de leurs organisations économiques, par les ouvriers et les employés des entreprises économiques, par les membres des coopératives agricoles, ainsi que par les artisans et les ouvriers artisanaux (art. 28 al. 1). Ils ne sont donc pas les représentants de leurs électeurs mais de leurs organisations économiques, selon le principe que la représentation n'est pas fondée sur le nombre des producteurs mais sur la valeur de la production. C'est un tout nouveau principe constitutionnel, qui fait une distinction nette entre les électeurs du corps représentatif politique (Conseil fédéral) et du corps représentatif politico-économique (le Conseil des producteurs). Le porteur du droit électoral pour le Conseil fédéral est le citoyen lui-même, sans aucune distinction de profession, tandis que les porteurs du droit électoral pour le Conseil des producteurs, sont les organisations productives, les entreprises économiques et coopératives agricoles, où les producteurs ne sont que les exécuteurs de ce droit. Or, au Conseil fédéral, les électeurs sont représentés individuellement tandis qu'au Conseil des producteurs ce sont les organisations économiques qui sont représentées. Mais ce n'est pas tout. Les producteurs ayant le droit d'être représentés au Conseil des producteurs sont divisés en trois groupes et votent séparément, chacun dans son groupe et sont également représentés séparément pour chaque groupe. Ces trois groupes sont :

Le groupe industriel. Ce groupe est composé des ouvriers et des employés travaillant dans l'industrie, les mines, la sylviculture, le bâtiment, les transports, le commerce, l'hôtellerie et les activités communales ;

Le groupe agricole. Ce groupe comprend les paysans membres des coopératives agricoles et les ouvriers et employés des domaines agricoles ;

Le groupe artisanal. Ce groupe comprend les artisans et les ouvriers artisanaux.

Chaque groupe productif élit au Conseil des producteurs un nombre de députés proportionnel à la participation du groupe à la production nationale totale de la Fédération, fixée par le plan fédéral de l'année en cours (art. 29 al. 5). Dans le cadre de chaque groupe, la force électorale de chaque producteur est égale. Par contre, la force électorale des producteurs de chaque groupe comme ensemble est différente, car le résultat de leur production n'est pas le même. Est déterminante, la valeur matérielle réalisée par le groupe et non le nombre des producteurs. En conséquence, le résultat est le suivant : le groupe industriel, avec ses producteurs en nombre inférieur aux producteurs du groupe agricole, mais réalisant par sa production une valeur matérielle plus forte que les autres groupes, spécialement le groupe agricole, sera représenté au Conseil des producteurs par le plus grand nombre de députés et aura

ainsi plus d'influence sur la politique et l'économie du pays. Il est clair que ce critère favorise le groupe le moins nombreux au détriment du groupe le plus nombreux, ce qui n'est pas, à notre avis, une mesure démocratique parce qu'elle ne respecte pas le principe démocratique essentiel de l'égalité.

Le système électoral appliqué pour les élections des députés au Conseil des producteurs, très favorable à la classe ouvrière, en minorité comparée au reste de la population, permet de croire que le critère de la représentation dans le corps représentatif politico-économique n'est pas essentiellement social et économique, mais plutôt et avant tout politique et subjectif. Cet avantage donné à la minorité, d'ailleurs nullement caché, mais expliqué ouvertement comme nécessaire pour assurer le rôle dirigeant à la classe ouvrière, frappe le plus fortement le groupe agricole beaucoup plus nombreux, bien qu'il soit déjà amputé d'un grand nombre de paysans propriétaires individuels, qui sont privés de la qualification de producteurs.

La Loi constitutionnelle prévoit, pour le Conseil des producteurs, comme pour le Conseil fédéral, trois sortes de droits :

a) Les droits pour lesquels il est à égalité avec le Conseil fédéral. Ces droits, les plus importants, il les exerce séparément. Les lois et les actes de ce domaine ne peuvent pas être adoptés sans l'accord des deux Chambres. En cas d'impossibilité d'arriver à un accord, l'Assemblée populaire fédérale est présumée incapable d'exercer ses fonctions et en conséquence la dissolution de l'Assemblée est obligatoire pour permettre au souverain, le peuple, de se prononcer sur le litige ³⁹.

b) Les droits comprenant les lois et les actes que le Conseil des producteurs adopte avec le Conseil fédéral en séance commune ;

c) Les droits que le Conseil des producteurs exerce comme droits autonomes. Ici il s'agit plutôt de son rôle de Conseil économique suprême du pays que de celui d'une Chambre de l'Assemblée. Ce sont : les recommandations pour l'activité des organes économiques, du travail et des assurances sociales ; les décisions de caractère obligatoire pour l'activité des organisations, organes et institutions économiques, étatiques et autonomes.

Comme nous l'avons vu, le Conseil fédéral a également ses droits propres, autonomes. Cependant, il y a une différence caractéristique entre ces deux sortes de compétences. Le Conseil fédéral exerce ces droits autonomes au nom de l'Assemblée, comme si l'Assemblée n'avait qu'une seule Chambre, tandis que le Conseil des producteurs exerce ses droits

³⁹ A part la dissolution provoquée par un conflit entre les deux Chambres, le Conseil fédéral et le Conseil des producteurs peuvent décider séparément leur dissolution anticipée, donc avant le terme du mandat de l'Assemblée : dans ce cas, la Chambre dissoute reste en fonction jusqu'à l'élection de la nouvelle qui sera alors dissoute à son tour à l'expiration du mandat de l'Assemblée (art. 42).

autonomes, non plus comme une Chambre de l'Assemblée mais comme Conseil économique suprême et corps représentatif des producteurs le plus haut placé.

Il résulte de cette comparaison, que ces deux Chambres ne sont pas à parfaite égalité de droits comme c'était, par contre, le cas avec le Conseil fédéral et le Conseil des Nationalités selon la Constitution de 1946. Il y a une participation plus importante du Conseil fédéral dans l'exécution du pouvoir fédéral et par conséquent, une limitation des droits dans ce domaine pour le Conseil des producteurs.

Les compétences les plus importantes du Conseil fédéral peuvent s'expliquer par le fait que le Conseil fédéral représente toute la population du pays tandis que le Conseil des producteurs ne représente qu'une partie moins nombreuse de celle-ci.

c) *LE CONSEIL DES NATIONALITÉS*

Ce Conseil, faisant partie du Conseil fédéral, est composé des députés ayant des droits spéciaux et élus par les corps représentatifs des Républiques, de la Province autonome et de la Région autonome.

Pour éviter d'avoir trois Chambres, comme l'a voulu le projet de la Loi constitutionnelle, mais pour sauvegarder tout de même le caractère fédéral de l'Etat, le problème du Conseil des Nationalités est résolu d'une manière très originale.

La Loi constitutionnelle déclare adopter le système bicaméral ; toutefois, pour assurer la représentation des nationalités dans l'Assemblée fédérale, on a donné des droits spéciaux aux députés élus au Conseil fédéral par les corps représentatifs des Républiques, de la Province autonome et de la Région autonome. Ces droits spéciaux autorisent ces députés à se constituer en Conseil des Nationalités dans les cas expressément prévus par la Loi constitutionnelle.

Les droits spéciaux des députés au Conseil fédéral, représentant les nationalités, sont les suivants :

Le droit de délibérer séparément et obligatoirement en qualité de Conseil des Nationalités, toutes les fois qu'à l'ordre du jour du Conseil fédéral se trouve un projet modifiant la Constitution ou concernant le plan social (art. 45) ;

Le droit de délibérer séparément lorsque se trouve à l'ordre du jour du Conseil fédéral un projet de loi ou d'un autre acte concernant les rapports, fixés par la Constitution, entre les Républiques et la Fédération, si la majorité des députés avec droits spéciaux d'une République le propose. La décision sur la proposition est prise à la majorité des voix des députés du Conseil des Nationalités (art. 46) ;

Le droit de prendre part à toutes les décisions du Conseil fédéral, à parfaite égalité avec les autres députés, attendu que le Conseil fédéral ne peut pas juridiquement délibérer valablement sans eux. En effet, le

Conseil fédéral ne peut pas juridiquement délibérer valablement pendant la délibération séparée des députés du Conseil des Nationalités, puisqu'il n'est au complet qu'avec les députés ayant des droits spéciaux.

Les députés avec droits spéciaux ont un double caractère politique qui les fait plus importants même que les autres députés parce qu'ils représentent à la fois la Fédération et leurs Républiques respectives, la Province autonome et la Région autonome.

En cas de désaccord sur un problème entre le Conseil fédéral et le Conseil des Nationalités, la procédure prévue est la suivante : après une délibération séparée sur le problème en litige, si le désaccord persiste, le problème est renvoyé devant une Commission mixte d'arbitrage composée de membres des deux Conseils en nombre égal. Si le Conseil des Nationalités persiste sur son texte, la loi prévoit le renvoi de la discussion pour une année. En effet, la matière du projet ne peut être inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée populaire fédérale qu'une année après la date de la suspension des débats. Si l'objet du litige porte sur le plan social fédéral, l'ajournement des débats est à deux mois. Au cas où, après ce délai, le désaccord persiste, la dissolution du Conseil fédéral est obligatoire (art. 47 al. 3). Cela prouve manifestement que le Conseil des Nationalités est à parfaite égalité avec le Conseil fédéral dans les questions dont il a le droit de connaître séparément.

Le Conseil des Nationalités est armé d'un droit de veto absolu dans le cas où il s'agit de l'adoption d'une loi caractérisée comme loi générale, et dans ce cas le Conseil des Nationalités est obligé par une norme constitutionnelle (art. 48) de délibérer séparément. Pour que le projet d'une loi générale soit mis à l'ordre du jour de l'Assemblée populaire fédérale il faut nécessairement l'avis préalable du Conseil des Nationalités. Si celui-ci trouve l'adoption inopportune, le projet de loi ne peut pas être inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée. Par ce droit de veto, le Conseil des Nationalités est une sorte de censeur qui décide souverainement du sort des projets de lois générales. Ce droit de veto s'explique par le caractère même des lois générales qui, comme nous le savons, fixent les principes qui doivent servir de base à la législation des Républiques populaires et en conséquence ne sont pas suffisamment précises. Pour empêcher que la Fédération, au moyen de lois générales, ne fasse des entorses à l'autonomie des Républiques, la Loi constitutionnelle dote le Conseil des Nationalités de ce puissant veto, soulignant ainsi l'importance de cet organe dont l'existence comme troisième Chambre de l'Assemblée populaire fédérale est latente.

3) *Les droits et les devoirs des députés*

Un député, selon la conception yougoslave actuelle, diffère d'un député classique avec mandat représentatif, qui accorde au titulaire une totale autonomie juridique ⁴⁰.

Le député yougoslave, avec son mandat représentatif impératif, doit accomplir la volonté de ses électeurs ; il doit tenir compte de leur avis et leur rendre compte de son activité ; révocable en tout temps par les électeurs de sa circonscription, il ne représente juridiquement pas la Nation mais uniquement les électeurs de sa circonscription ⁴¹. Les députés au Conseil des producteurs ne représentent même pas leurs électeurs mais sont des sortes de délégués des collectivités des travailleurs.

Les droits et les devoirs des députés, dans l'exécution de leur mandat, sont en général les mêmes que ceux des députés d'un parlement démocratique, avec une innovation toute particulière qui consiste dans la fonction double du député yougoslave. En effet, le député yougoslave représentant politique de ses électeurs au Conseil fédéral ou représentant politico-économique au Conseil des producteurs, est, en même temps *ipso facto* membre du Comité populaire respectivement du Conseil des producteurs de sa circonscription.

Ils ont le droit d'initiative législative individuelle et collective ; ils ont le droit de proposer des décisions, recommandations, déclarations et résolutions ; de participer aux travaux des Comités parlementaires de la Chambre dont ils sont membres, même s'ils ne sont pas membres du Comité ;

Les députés au Conseil fédéral ont droit à des émoluments mensuels fixes, tandis que ceux du Conseil des producteurs n'ont que le droit au remboursement de leurs dépenses et à une indemnité pour le salaire perdu.

⁴⁰ *Prélot, Marcel. Précis de droit constitutionnel. Paris, 1953, p. 401.* « Les caractères du mandat représentatif : le mandat est général c'est-à-dire que chaque député représente l'ensemble de la Nation et non une circonscription déterminée ; le mandat est libre c'est-à-dire que le représentant est indépendant du représenté ; le mandat est irrévocable et ne comporte pas de ratification des actes du mandataire : la prohibition du mandat impératif est fondamentale en droit français. »

⁴¹ L'article premier de la loi sur les droits et devoirs, l'élection et la révocation des députés fédéraux postule que le député au Conseil fédéral et au Conseil des producteurs sont représentants : le premier du peuple de la Fédération et de sa circonscription et le deuxième, des producteurs de la Fédération et des organisations économiques des producteurs. Il nous semble que c'est faux parce qu'illogique. Comment peut-on expliquer le droit des électeurs d'une circonscription de révoquer en tout temps leur député s'il est en même temps le représentant de la Nation ou des producteurs de la Fédération ?

Les députés ont le devoir d'informer, directement ou par l'intermédiaire du Conseil du Comité populaire dont ils sont membres, les électeurs sur leur activité parlementaire. Les députés du Conseil des Nationalités ont les mêmes devoirs envers les corps représentatifs qui les ont élus. Ils ont le devoir d'exposer l'avis ou la proposition du Comité populaire ou du Conseil des producteurs dont ils sont membres, devant le Conseil fédéral, respectivement le Conseil des producteurs ou l'Assemblée fédérale, se rapportant aux questions qui sont de la compétence des Chambres ou de l'Assemblée fédérale. Ainsi, les députés réalisent le lien direct entre les électeurs et les Chambres fédérales et entre les corps représentatifs locaux et les Chambres fédérales.

Les députés jouissent de l'immunité. En effet, ils ne peuvent pas être poursuivis, privés de liberté ni condamnés pour une opinion exprimée ou pour un vote émis à l'Assemblée. C'est seulement en cas de flagrant délit, et d'un délit grave, passible d'une peine de cinq ans de réclusion et plus, qu'un député peut être arrêté ; toutefois, dans ce cas, la Chambre dont il est membre doit être saisie et c'est elle qui décide si la privation de liberté doit être maintenue ou non.

Le problème de l'immunité est, comme nous le savons, résolu d'une manière plus ou moins uniforme dans toutes les constitutions existantes, et c'était également le cas de la Constitution de 1946, de la Constitution serbe de 1903 et des deux Constitutions du Royaume de Yougoslavie. Cependant la Loi constitutionnelle est plus précise sur ce point, ce qui donne plus de garantie que ce droit si important pour l'accomplissement de la fonction de député, sera respecté.

Le problème de l'incompatibilité est traité également par la Loi constitutionnelle, ce qui n'était pas le cas dans la Constitution de 1946. Il est prévu que le député ne peut pas être en même temps employé dans l'administration d'Etat ou juge.

Cependant, il ne faut pas l'oublier, c'est une règle générale que l'efficacité de ces droits et devoirs ne dépend pas uniquement de leur inscription dans la Constitution ou dans une loi, mais également, et même plus, des hommes qui sont appelés à réaliser ces droits et devoirs ; et du respect de ces normes constitutionnelles et légales par ceux qui sont appelés à les appliquer.

4) *Les Comités et les Commissions*

Les Comités et les Commissions ont obtenu plus de place dans la Loi constitutionnelle que dans la Constitution de 1946. C'est une conséquence logique de l'importance croissante de ces institutions dans l'organisation des Parlements et des Assemblées en général.

Présentement, ces institutions ont une très grande importance aux Etats-Unis, où elles sont des institutions permanentes du Sénat et de la Chambre des Représentants, s'occupant des problèmes politiques, éco-

nomiques et sociaux. En France également, elles ont une grande importance dans la vie parlementaire française, comme organes de travail de l'Assemblée Nationale ainsi que du Conseil de la République et sont de trois sortes : générales, spéciales et *ad hoc*. Le Parlement français a un grand nombre de Commissions avec des attributions très étendues. Elles sont des organes de préparation législative, organes de contrôle gouvernemental, organes de juridiction (enquêtes). En Angleterre, les Comités ne jouent pas un rôle important mais, tout de même, il y en a un qui joue un très grand rôle, c'est le Comité de la Chambre entière ⁴².

Les Comités, comme organes auxiliaires des Chambres et de l'Assemblée populaire fédérale yougoslave, jouent un rôle d'une certaine importance. La Loi constitutionnelle prévoit deux Comités permanents obligatoires : le Comité législatif et le Comité des mandats et des immunités au Conseil fédéral ainsi qu'au Conseil des producteurs.

A côté de ces deux Comités permanents, l'Assemblée populaire fédérale forme une Commission permanente pour l'interprétation des lois.

Les Chambres ont la liberté de former des Comités permanents pour des questions de leur compétence, ainsi que des Comités d'enquête et autres pour des tâches spéciales. L'Assemblée populaire fédérale peut former des Comités et des Commissions « selon le besoin », c'est donc une autorisation générale. Le Conseil des Nationalités, lui aussi, peut former des Comités pour les questions de sa compétence.

Les fonctions des Comités sont les suivantes : examen et débat relatif à des projets de lois ; présentations de rapports à la Chambre. « Tout projet de loi, avant que la Chambre ne s'en saisisse, doit être discuté dans les Comités compétents, sauf si la Chambre décide de l'urgence du projet » (art. 64). La procédure de l'adoption d'une loi exige donc que le projet passe premièrement aux Comités, sauf cas d'urgence.

Les Comités ne sont pas des organes de décision. Ils peuvent seulement faire des propositions aux Chambres qui sont les organes de décision.

A l'heure actuelle, les projets de loi sont discutés d'abord dans les Comités compétents pour la matière traitée : politique, sociale, économique ou autre, puis ce sont les Comités législatifs qui discutent et formulent le texte au point de vue juridique, sur la base des conclusions des Comités compétents en la matière.

Les Comités sont des organes composés de députés membres de la Chambre qui a constitué le Comité.

⁴² Prélôt, Marcel. *Op. cit.*, p. 443. « Lorsque la Chambre siège en comité de la Chambre entière, le speaker quitte le fauteuil et y est remplacé par le chairman (ou président) du comité des voies et moyens ou par le suppléant désigné par la Chambre. Symboliquement, la masse de vermeil disparaît sous la table. On abandonne les formes solennelles pour une discussion qui tourne à la simple conversation, puisque tout membre peut reprendre à son gré la parole et qu'aucun quorum n'est fixé. »

Les Commissions, qui peuvent être formées selon le besoin, par les Chambres et l'Assemblée, sont soit permanentes soit provisoires. Cependant, la Loi constitutionnelle n'en mentionne qu'une seule, la Commission pour l'interprétation des lois, manifestant ainsi son importance. D'après la Constitution de 1946, l'interprétation des lois était de la compétence du Présidium.

La Commission pour l'interprétation des lois est un organe de l'Assemblée populaire fédérale, ayant la compétence de l'interprétation authentique. Cette décision de la Commission ne devient définitive qu'après approbation par l'Assemblée, car la décision, en définitive, est de la compétence de celle-ci (art. 69). Elle est composée de neuf membres élus parmi les membres des deux Chambres, par l'Assemblée populaire fédérale en séance commune. Elle est compétente pour examiner les propositions présentées à l'Assemblée populaire fédérale sur la conformité des lois de la Fédération et des Républiques avec la Constitution et présente un rapport. L'appréciation de la conformité reste un droit exclusif des deux Chambres.

La proposition d'interprétation d'une loi peut être présentée par chaque député ; par les Comités ; par le Conseil exécutif fédéral ; par la Cour Suprême fédérale et par les Conseils exécutifs des Républiques.

5) *Le bureau et les séances*

Le bureau de l'Assemblée populaire fédérale, élu pour la durée de la législature, en séance commune des deux Chambres, est composé d'un président, de deux ou plusieurs vice-présidents et d'un secrétaire.

Chaque Chambre à son tour élit également pour une durée d'un an, son bureau composé d'un président, d'un vice-président et de trois secrétaires. Le Conseil des Nationalités élit pour chacune de ses réunions un président, son suppléant et un secrétaire.

La Loi constitutionnelle introduit une innovation et déclare : « L'Assemblée populaire fédérale est en session permanente pendant toute la durée de la législature » (art. 59 al. 1). Ainsi fut abandonné le système traditionnel des sessions parlementaires, c'est-à-dire d'une division de l'année en périodes durant lesquelles l'Assemblée n'est pas habilitée à tenir séance et à exercer ses fonctions.

L'Assemblée se réunit de plein droit, ou sur convocation. Elle se réunit de plein droit, si le Président de l'Assemblée manque à son devoir, sur la proposition de vingt députés de l'une des deux Chambres ou à l'appel du Conseil exécutif fédéral. La convocation de l'Assemblée populaire en séance commune, et des Chambres est de la compétence du Président de l'Assemblée populaire fédérale. Ainsi ce droit de convocation appartient de nouveau au Président de l'Assemblée ; selon la Constitution de 1946, c'était le droit du Présidium. Il peut se faire de sa propre initiative ou sur la proposition : a) Pour les séances de chaque

Conseil : du Conseil lui-même ; du Président de l'un des Conseils ; d'une commission, d'un cinquième des membres d'un Conseil et du Conseil exécutif fédéral ; b) Pour les séances communes : de l'Assemblée populaire fédérale ; de l'une des Chambres ; d'une commission et du Conseil exécutif fédéral.

En cas de présentation à l'Assemblée d'un projet de loi générale, le Président est obligé de convoquer la réunion du Conseil des Nationalités.

Pour que les délibérations soient juridiquement valables, il faut atteindre le quorum de délibération : la présence de la majorité des députés de chaque Chambre. Les décisions juridiquement valables sont prises à la majorité des membres présents, si le quorum de délibération est assuré. La majorité simple est donc la norme. Comme exception et dans trois cas seulement, la loi exige une majorité qualifiée : pour la décision sur la conformité des lois ; pour l'élection du Président de la République et pour la modification de la Constitution.

CHAPITRE DEUXIÈME

Les organes exécutifs de l'Assemblée populaire fédérale

L'article 44 de la Loi constitutionnelle pose le principe que l'Assemblée populaire fédérale exerce ses droits soit directement par des commissions d'enquête, autres commissions et comités spéciaux, soit indirectement par l'intermédiaire de ses organes exécutifs : le Président de la République et le Conseil exécutif fédéral. Le même article dispose que les organes fédéraux de l'administration remplissent des fonctions exécutives déterminées selon les directives et sous le contrôle du Conseil exécutif fédéral.

Par son article 70, la Loi constitutionnelle réglemente la mise en pratique du principe établi dans l'article 44 d'une manière radicale, et confie au Président de la République et au Conseil exécutif fédéral la représentation de la Fédération, la surveillance de l'application des lois, le contrôle de l'activité de l'administration et les autres fonctions exécutives relevant de la compétence de la Fédération.

Il résulte de ces deux normes constitutionnelles que le Président de la République et le Conseil exécutif sont des organes de l'Assemblée populaire fédérale. Ils font partie, comme tels, du système dit « Gouvernement d'Assemblée ». Enfin, l'Assemblée populaire fédérale confère à ces deux organes l'exercice de ses pouvoirs sans les céder ; en conséquence, elle a juridiquement le droit de les retirer en tout temps. Or, le Président de la République et le Conseil exécutif fédéral ne sont juridiquement que des mandataires responsables de leur activité devant leur mandant, en l'occurrence l'Assemblée populaire fédérale. Le Président de la République et le Conseil exécutif fédéral exercent un pouvoir déterminé. Cependant ce pouvoir ne leur est pas propre, c'est celui de l'Assemblée. Ainsi, le principe de l'unité du pouvoir et celui du « Gouvernement d'Assemblée » sont formellement et pleinement sauvegardés.

Selon la Constitution de 1946, la fonction exécutive du pouvoir fédéral était partagée entre le Gouvernement et le Présidium. En réalité le Gouvernement était le vrai détenteur du pouvoir exécutif et administratif sauf pour les fonctions représentatives, qui étaient laissées au Présidium.

A l'heure actuelle, le Présidium est remplacé par deux organes nouveaux : le Président de la République et le Conseil exécutif fédéral ⁴³. Le Gouvernement est remplacé par le Conseil exécutif fédéral, pour les questions politiques, et par les secrétariats d'Etat, pour les questions administratives.

1) LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Le Président de la République est élu parmi les députés à l'Assemblée populaire fédérale pour la durée d'une législature, c'est-à-dire pour quatre ans. Il est élu à la majorité absolue de l'Assemblée populaire fédérale et sur la proposition de vingt députés, au vote secret. Il est responsable devant l'Assemblée et révocable par celle-ci en tout temps. Il reste en fonction, après la dissolution de l'Assemblée populaire fédérale et jusqu'à la nouvelle élection du Président de la République (art. 74 et 77) ⁴⁴.

Le droit constitutionnel connaît deux modes de fonctions présidentielles dans une république : le mode individuel et le mode collégial.

Les premières Constitutions républicaines françaises ont toutes comporté un exécutif collégial : celle de 1793 prévoyait un collège de vingt-quatre membres ; celle de l'an III de cinq, celle de l'an VIII de trois.

Actuellement, en Suisse, c'est le Conseil fédéral, formé de sept membres, qui est à la fois le chef de l'Etat et le Gouvernement. Le Président de la Confédération suisse est élu par l'Assemblée fédérale pour un an, mais il n'a aucune situation privilégiée à l'égard des autres membres du Conseil fédéral. L'Uruguay a récemment adopté un système assez semblable à celui de la Suisse ⁴⁵. En U.R.S.S., le Présidium du Soviet suprême, chef de l'Etat, est collégial. Dans les pays de démocratie populaire, sauf en Chine, en Pologne et en Tchécoslovaquie, le chef de

⁴³ Le Président de la République et le Conseil exécutif n'exécutent pas les décisions de l'Assemblée mais les leurs propres, car ils sont eux-mêmes les organes de décision sur la base d'une délégation de pouvoir.

⁴⁴ En droit constitutionnel français, le Président de la République est désigné pour une durée fixe de sept ans, et politiquement il est irresponsable ; il est irrévocable pendant la durée de son mandat. Mais il s'agit ici du Président de la République d'un pays de parlementarisme classique. Il y a deux exceptions à cette règle : le cas du Président Grévy en 1887 et celui de Millerand en 1924, forcés de démissionner par l'obstruction de l'Assemblée qui refusait systématiquement d'investir toutes les personnalités présentées par le Président de la République au poste de Président du Gouvernement.

⁴⁵ Selon la Constitution de la République de l'Uruguay du 1er mars 1952, c'est le Conseil gouvernemental qui est le Chef de l'Etat et le Gouvernement. Le Conseil est composé de neuf membres, élus directement par le peuple pour quatre ans. Six membres sont du parti de la majorité et trois des partis de la minorité. Les fonctions du Président de la République sont exercées par les six membres du parti de la majorité successivement, pour une année.

l'Etat, le Présidium, est également collégial, à l'instar de la Constitution soviétique de 1936 ⁴⁶.

Dans les autres régimes républicains, la forme individuelle de la fonction du chef de l'Etat a prévalu. Aux Etats-Unis et dans les autres Républiques américaines, dès l'origine, le chef de l'Etat est une personne, tandis qu'en France, ce n'est le cas que depuis 1848.

Pour la désignation du Président de la République, le droit constitutionnel connaît trois méthodes :

a) Le suffrage universel. Appliqué aux Etats-Unis et en Finlande avec vote indirect ; en France, appliqué une seule fois en 1848 ; dans l'Allemagne de Weimar puis dans la République fédérale d'Autriche à l'heure actuelle, et généralement dans les Etats de l'Amérique latine avec vote direct. Aux Etats-Unis les électeurs sont désignés avec mandat impératif, ce qui n'est pas écrit dans la Constitution de 1787, mais est sanctionné par la coutume ; en conséquence il s'agit ici aussi d'une élection directe.

b) Un collège spécial. Il est composé d'électeurs recrutés dans des catégories diverses. Selon la Constitution républicaine espagnole du 9 décembre 1931, le collège électoral était composé des députés aux Cortès et des compromisaires en nombre égal.

c) Les Chambres législatives. C'est la méthode la plus simple. Elle est appliquée en France, en Yougoslavie et dans un certain nombre d'autres républiques, comme l'Italie.

L'élection directe du Président de la République par le peuple donne à celui-ci une force et une autorité infiniment supérieures à celles qu'il reçoit de l'Assemblée et le place à égalité avec l'Assemblée et même au-dessus, comme c'est le cas du Président des Etats-Unis. Ce dernier, avec son droit de veto, peut constitutionnellement empêcher que tout projet adopté par le Congrès ne devienne une loi, à moins qu'il ne soit de nouveau adopté, après son veto, par un vote favorable à la majorité des deux tiers des membres de chaque Chambre ⁴⁷.

La Loi constitutionnelle de 1953 a changé le principe de la forme collective du Chef de l'Etat, en lui substituant un Chef de l'Etat individuel, le Président de la République.

L'institution du Président de la République est une innovation qui éloigne le système constitutionnel yougoslave de celui de l'U.R.S.S. et de la plupart des autres pays de démocratie populaire et également du système institué par la Constitution de 1946.

⁴⁶ En Tchécoslovaquie, le Président de la République est élu pour sept ans par l'Assemblée nationale, tandis que le Président de la République en Chine l'est par l'Assemblée populaire de la Chine, pour quatre ans. En Pologne, jusqu'en 1952 le Président fut élu par la Diète pour sept ans. Depuis, le Chef de l'Etat est collégial.

⁴⁷ *Amiamo L. Morgan. La Constitution des Etats-Unis.* Paris, 1947, p. 95.

Le Président de la République se voit confier trois fonctions distinctes :

Il représente la République dans le pays et dans les relations internationales ; comme tel il a les attributions d'un Chef d'Etat. C'est une fonction plutôt représentative et, dans ce domaine, il ne se distingue pas des autres Présidents de républiques. D'après la Constitution de 1946, cette fonction de Chef d'Etat était confiée au Présidium.

Il est Président du Conseil exécutif fédéral, par le fait de son élection au poste de Président de la République. Comme tel, il a une place prépondérante au sein du Conseil exécutif, car il a le droit de surseoir à l'exécution d'un acte du Conseil exécutif qu'il n'approuve pas. Ce droit de veto suspensif fait dépendre toute décision du Conseil exécutif de sa volonté (art. 72 al. 2). Il est vrai qu'il a l'obligation formelle de porter immédiatement la question en litige devant l'Assemblée populaire fédérale, qui décide en dernier ressort. Toutefois, cela ne diminue en rien sa prépondérance, puisqu'il est fort douteux qu'il se trouve une majorité à l'Assemblée populaire fédérale actuelle, susceptible de voter contre une décision prise par le Président de la République.

Il est Commandant en chef des forces armées. En exécution de cette fonction, il préside le Conseil de la Défense Nationale. C'est une fonction qui renforce sensiblement l'importance du rôle du Président de la République. Il n'est pas seulement un Président du Conseil de la Défense Nationale nominatif et fictif, puisque les membres de ce Conseil sont nommés par le Conseil exécutif fédéral sur sa proposition, c'est-à-dire que c'est lui qui les propose et nomme.

Ces trois fonctions, que la Loi constitutionnelle accorde au Président de la République, en font un homme presque tout-puissant dans le pays. Il n'existe pratiquement aucun pouvoir qui puisse le contenir en cas de besoin. Il est vrai que, au point de vue constitutionnel, l'Assemblée populaire fédérale pourrait l'emporter sur lui, puisqu'il est responsable devant elle (art. 77). Mais, si la Loi constitutionnelle a donné toutes les précisions sur l'élection et les fonctions du Président de la République, elle est, par contre, incomplète, sur la question de sa révocation. Elle prévoit la révocation du Président de la République et ce droit est accordé à l'Assemblée populaire fédérale, mais elle ne dit rien de la procédure. Même si une procédure de révocation était prévue elle ne serait certainement pas simple à exécuter, vu que le Président de la République à l'heure actuelle n'est personne d'autre que le chef du parti politique unique du pays, le parti communiste, qui possède dans l'Assemblée populaire fédérale une véritable machine à voter⁴⁸. Comme la Loi

48 Formellement, l'Assemblée populaire fédérale se trouve au-dessus du Président de la République, mais, tout de même, pratiquement le problème de sa révocation paraît insoluble. Il nous semble que, dans les conditions politiques actuelles, révoquer le Président de la République yougoslave signifierait ou bien sa disgrâce comme chef du parti communiste, ou bien une révolution parlementaire.

constitutionnelle ne prévoit pas la procédure de révocation du Président de la République, il en résulte, que, constitutionnellement et juridiquement, sa révocation paraît impossible.

La fonction politique la plus importante du Président de la République est, sans aucun doute, son rôle de Président du Conseil exécutif fédéral, organe éminemment politique et certainement le plus important. Ici, il devrait être *primus inter pares*, comme il est de règle quand il s'agit d'un organe collégial. Mais tel n'est pas le cas. Le Président du Conseil exécutif fédéral, avec le droit de veto qui lui est conféré par la Loi constitutionnelle à l'égard de tous les actes du Conseil exécutif, n'est pas égal aux autres membres du Conseil, mais dans une large mesure indépendant et plus fort que tous les autres membres ensemble.

Dans la personne du Président de la République yougoslave sont concentrées les fonctions les plus importantes du pouvoir et, en conséquence, il est permis d'affirmer qu'il est formellement et réellement très puissant. Sa puissance et son importance grandissent encore par le fait que l'actuel Président de la République est également le chef du parti communiste yougoslave, parti politique unique du pays, au pouvoir depuis la proclamation de la République.

Il est curieux de constater une sorte de déplacement automatique du pouvoir avec le déplacement et le changement des fonctions confiées au Maréchal Josip Broz-Tito. A l'époque où il assumait les fonctions de Président du Conseil National, cet organe était le plus important. Par la suite, l'organe le plus important du pouvoir fut le Gouvernement fédéral dont il était le chef. Actuellement, l'organe le plus important du pouvoir, c'est le Conseil exécutif fédéral, dont il est le Président ; de plus il est Président de la République et Commandant en chef des forces armées.

Il est difficile, sinon impossible, de trouver un Président de la République, dans un autre pays, comparable au Président de la République yougoslave, malgré l'apparence qui permettrait de croire à une certaine similitude. Mais si on cherche tout de même une comparaison, il nous semble possible de le comparer au Président des Etats-Unis, spécialement quant à l'importance de sa fonction politique.

2) LE CONSEIL EXÉCUTIF FÉDÉRAL

Les fonctions du Conseil exécutif fédéral sont précisées par l'article 79 de la Loi constitutionnelle comme résultant de la fonction éminemment politique que lui délègue l'Assemblée populaire fédérale. Il fait partie de l'Assemblée comme son organe. Il est responsable devant celle-ci et révocable en tout temps, collectivement ou individuellement ; ses membres sont choisis obligatoirement parmi les membres du Conseil fédéral (art. 82).

Dans la conception yougoslave, c'est un « petit Parlement », un comité politique spécial de l'Assemblée populaire fédérale choisi parmi les députés au Conseil fédéral.

L'importance de cet organe se manifeste par les dispositions constitutionnelles fixant sa composition. Elles prévoient que, dans le Conseil exécutif fédéral, toutes les Républiques doivent être nécessairement représentées et que les Présidents des Comités exécutifs des Républiques populaires en sont membres *ipso facto*. Ils n'entrent donc pas dans le nombre des membres du Conseil à élire par l'Assemblée populaire fédérale. Ces membres sont élus en séance commune des deux Chambres sur la proposition de vingt députés, comme c'est également le cas pour le Président de la République, sur la base des listes de candidats. Les députés votent pour la liste *in globo* par appel nominal. Sont élus, les candidats se trouvant sur la liste ayant obtenu la majorité simple des voix.

Il y a deux ou plusieurs vice-présidents, élus par le Conseil et choisis parmi ses membres. Le vice-président peut remplacer le Président de la République absent ou malade, et pour cette fonction il est désigné par le Conseil exécutif fédéral (art. 78 al. 2). Pour les délibérations juridiquement valables du Conseil, on ne demande pas le quorum, ce qui, ailleurs, est de règle dans le système constitutionnel yougoslave (art. 86 al. 2).

Le Conseil exécutif fédéral édicte des règlements, qui sont les actes fondamentaux du Conseil portant la signature du Président de la République ; il édicte aussi des décisions et des instructions ; les arrêtés, qui sont signés par le vice-président compétent ou le secrétaire du Conseil. Cependant, le Conseil n'a pas le droit d'édicter des règlements ayant force de loi.

Les rapports formels du Conseil exécutif fédéral avec l'Assemblée populaire fédérale sont fondés sur les principes généraux ci-après :

Comme organe de l'Assemblée, le Conseil exécutif fédéral est responsable politiquement de son activité devant celle-ci. Il peut être révoqué, individuellement ou collectivement, en tout temps ;

Les membres du Conseil sont élus pour une durée de quatre ans, c'est-à-dire pour la durée d'une législature. Ils demeurent en fonction après la dissolution de l'Assemblée et jusqu'aux nouvelles élections ;

Entre l'Assemblée et le Conseil exécutif fédéral existe un contact direct constant, malgré l'indépendance de ce dernier. Ce contact se présente comme suit : le Conseil est tenu d'informer l'Assemblée de son activité ; l'Assemblée peut, à tout moment, exiger du Conseil un rapport sur son activité ; après avoir examiné et discuté le rapport, l'Assemblée peut adopter des résolutions ou faire des recommandations. Elle a même la possibilité d'aller beaucoup plus loin et d'annuler un acte du Conseil exécutif qui n'est pas conforme à la loi, ou de recommander au Conseil de le retirer ou de le modifier.

Les rapports formels du Conseil exécutif fédéral avec les Conseils exécutifs des Républiques ont pour base une certaine hiérarchie limitative. Cela se voit dans le droit que la Loi constitutionnelle accorde au Conseil exécutif de suspendre l'exécution des règlements ou des autres actes du Conseil exécutif d'une République qui sont en contradiction avec une loi fédérale ou un règlement fédéral (art. 89 al. 1). C'est également le résultat de la fonction même de la Fédération d'assurer l'application uniforme des lois fédérales dans l'ensemble du pays (art. 79 al. 1). La Loi constitutionnelle accorde aux Conseils exécutifs des Républiques un moyen juridique contre cette décision du Conseil exécutif fédéral, en les autorisant à porter la question litigieuse devant l'Assemblée populaire fédérale « afin qu'elle soit tranchée par elle » (art. 89 al. 2). C'est donc l'Assemblée qui décide du sort de l'acte suspendu : retrait définitif ou validité.

Le Conseil exécutif fédéral peut, en outre, exiger du Conseil exécutif d'une République, l'abrogation ou l'annulation de l'acte d'un organe de l'administration de la République contraire aux dispositions fédérales. Au cas où le Conseil exécutif de la République ne s'exécute pas à l'entière satisfaction du Conseil exécutif fédéral, il a le droit d'appliquer les dispositions de l'article 89, alinéa 1, c'est-à-dire de suspendre cet acte du Conseil exécutif de la République et de l'obliger ainsi à donner satisfaction à la demande d'abrogation ou d'annulation ou, s'il n'est pas d'accord, à porter la question devant l'Assemblée populaire fédérale.

Par les compétences qui lui sont confiées, il est permis de considérer le Conseil exécutif fédéral comme l'organe le plus haut placé dans l'organisation du pouvoir fédéral, à côté du Président de la République. Il nous suffit de mentionner quelques-unes de ses fonctions pour confirmer notre thèse : Il veille à l'exécution des lois fédérales, du plan économique, du budget fédéral et contrôle l'application uniforme des lois fédérales ; il établit le projet du plan économique et celui du budget fédéral, élabore et présente des projets de lois ; il fixe les directives concernant l'activité des organes fédéraux de l'administration ; il décrète la mobilisation et l'état de guerre, en cas d'agression armée ; il décrète également l'état de siège ; il ratifie certains traités internationaux, dont la ratification n'est pas de la compétence de l'Assemblée ; il prescrit l'organisation des organes fédéraux de l'administration ; il crée des entreprises et des institutions autonomes d'intérêt général ; il nomme et relève de leurs fonctions les secrétaires et les sous-secrétaires d'Etat, le gouverneur de la Banque Nationale, le Procureur public fédéral ; il procède à la dissolution de l'Assemblée et du Conseil fédéral en cas de désaccord entre les Chambres, ou avec le Conseil des Nationalités ; il exerce le droit de grâce et veille à l'uniformité de l'administration de la justice.

Le Conseil exécutif fédéral ne peut être entravé dans son activité par personne, sinon par l'Assemblée populaire fédérale, qui a, comme

nous l'avons vu, le droit d'annuler l'acte du Conseil non conforme à la loi fédérale et par le Président de la République qui a le droit de veto suspensif contre les actes du Conseil qu'il n'approuve pas (art. 72 al. 2).

3) *L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE*

La nouvelle administration fédérale se distingue de l'ancienne par sa place dans l'organisation de l'Etat, par son organisation et par ses compétences, d'une manière telle qu'il est permis de considérer que les dispositions de la Loi constitutionnelle sur l'administration fédérale n'ont rien de commun avec celles de la Constitution de 1946.

La Loi constitutionnelle de 1953 donne une définition de la notion de l'administration de l'Etat dans son article 90. Selon cet article, l'administration fédérale est créée aux fins d'exercice immédiat de fonctions d'ordre exécutif déterminées relevant de la compétence de la Fédération. Les organes fédéraux de l'administration exécutent donc directement les lois et autres actes de l'Assemblée populaire fédérale, les règlements et autres actes du Conseil exécutif fédéral, lorsque leur exécution relève de la compétence de la Fédération.

Les caractéristiques de l'administration fédérale sont les suivantes :

Elle exerce la fonction administrative de l'exécutif, donc la partie non politique ;

Elle a une certaine autonomie et des pouvoirs déterminés ; ses organes sont : les secrétariats d'Etat, les directions, les institutions administratives et autres organes indépendants de l'administration. ayant à leur tête des fonctionnaires nommés par l'organe politique de l'Assemblée populaire fédérale, le Conseil exécutif fédéral ;

Les organes de l'administration sont sous la direction politique, la surveillance et le contrôle du Conseil exécutif ;

L'administration est composée de spécialistes, techniciens et autres fonctionnaires qui ne sont pas des représentants du pouvoir, mais au service du pouvoir.

La distinction entre organes exécutifs et organes administratifs est celle-ci : les premiers sont des organes politiques élus directement ou indirectement par le peuple et les seconds sont des instruments du pouvoir exécutif, qui les nomme et les relève de leurs fonctions.

Les organes les plus importants de l'administration fédérale sont les secrétariats d'Etat. Ils sont créés en vue de l'accomplissement des fonctions d'une ou de plusieurs branches de l'administration relevant de la compétence de la Fédération. Il y en a cinq : aux Affaires étrangères ; à la Défense nationale ; à l'Intérieur ; à l'Economie nationale ; au Budget et à l'Administration d'Etat. Ils sont créés, fusionnés ou supprimés en vertu d'une loi (art. 92).

A la tête des secrétariats se trouvent les secrétaires d'Etat qui exercent, d'une manière autonome, les pouvoirs confiés aux secrétariats

d'Etat par la loi et les prescriptions du Conseil exécutif fédéral. Ils sont nommés et relevés de leurs fonctions par le Conseil exécutif fédéral. Responsables de leurs actes devant le Conseil exécutif fédéral, ils prêtent serment devant le Président de la République.

La Loi constitutionnelle exige expressément que les secrétaires d'Etat aux Affaires étrangères et à la Défense nationale, soient nécessairement membres du Conseil exécutif fédéral, tandis que les autres secrétaires d'Etat sont des fonctionnaires. Cela se justifie par le fait qu'il s'agit là de fonctions de la compétence exclusivement fédérale, et à ce point politique qu'il fallait que le Président de la République et le Conseil exécutif fédéral en assument directement la pleine et entière responsabilité. A notre avis, on a voulu donner plus d'autorité aux secrétaires d'Etat dans ces deux secrétariats pour des raisons de politique internationale, spécialement en ce qui concerne les Affaires étrangères. Quant à la Défense nationale, les raisons internes étaient déterminantes.

Les secrétaires d'Etat ont le droit d'édicter des arrêtés, ordonnances, instructions, en vue de l'exécution des règlements et autres actes du Conseil exécutif fédéral. Pour l'exécution des lois ils ne le peuvent, sauf si la loi les y autorise spécialement.

Les sous-secrétaires prévus par la Loi constitutionnelle, ne sont pas des sous-secrétaires au sens classique. En conséquence, ils ne peuvent pas remplacer le secrétaire d'Etat dans sa compétence. Le secrétaire d'Etat peut déléguer certaines de ses fonctions au sous-secrétaire avec l'approbation du Conseil exécutif fédéral.

A côté des secrétariats peuvent être créés, par un règlement, des organes d'importance moindre : les directions, les institutions administratives et autres organes fédéraux indépendants de l'administration.

A la tête des directions, des institutions et des autres organes administratifs fédéraux des directeurs sont nommés et d'autres fonctionnaires, qui exercent, d'une manière autonome, les fonctions dont ces organes sont chargés. Le Conseil exécutif fédéral ne peut déléguer à ces fonctionnaires les pouvoirs normalement conférés aux secrétaires d'Etat, sauf si la loi l'y autorise. C'est donc, tout de même, possible.

Les rapports entre l'administration fédérale et l'administration des Républiques populaires sont réglés de la façon suivante :

Le rapport entre le secrétaire d'Etat fédéral et le secrétaire d'Etat d'une République n'est pas le même qu'entre le ministre fédéral et le ministre d'une République, car actuellement il n'y a ni hiérarchie ni subordination. Il n'existe plus de structure mixte des organes du pouvoir administratif de la Fédération ni d'une République, permettant l'annulation ou la modification des actes des organes du pouvoir d'une République par les organes fédéraux. L'administration fédérale actuelle est fédérale par son caractère et par ses compétences, vu qu'elle n'existe et n'est formée que pour accomplir les tâches qui sont de la compétence de la Fédération.

La Loi constitutionnelle pose deux principes pour la réglementation de ces rapports :

a) Le secrétaire d'Etat fédéral n'a, à l'égard du secrétaire d'Etat d'une République, que les droits et devoirs prévus par la loi et les autres règlements fédéraux, mais exclusivement dans le cadre général des activités qui sont de la compétence de la Fédération ;

b) Le secrétaire d'Etat fédéral a le droit, dans le cadre de ses compétences, d'annuler ou d'abroger les seuls actes illégaux des organes de l'administration d'une République concernant les affaires relevant de la compétence exclusive de la Fédération, dont l'exécution a été confiée aux organes d'une République par une loi ou par un règlement du Conseil exécutif fédéral. Dans les autres cas, agissant toujours dans le cadre général de sa compétence, le secrétaire d'Etat fédéral a le droit et le devoir de surveiller l'activité de l'administration d'une République au point de vue de la légalité, et de signaler au Conseil exécutif fédéral les actes des organes de l'administration d'une République qui sont contraires à la loi fédérale et aux autres prescriptions et de proposer, dans la limite de ses pouvoirs, les mesures appropriées (art. 95 al. 3 et 4).

La Loi constitutionnelle délimitant les compétences de l'administration fédérale a introduit aussi le contrôle de la légalité des décisions de l'administration fédérale. Ce contrôle est confié au Conseil exécutif fédéral. C'est une solution parfaitement logique, puisque les organes fédéraux d'administration sont juridiquement dépendants du Conseil exécutif fédéral (art. 79, chiffre 6). Dans cette fonction de contrôle, le Conseil exécutif fédéral peut annuler ou abroger les prescriptions des organes fédéraux d'administration, si elles sont contraires aux lois ou prescriptions du Conseil exécutif fédéral. Ce contrôle consiste à obliger des organes administratifs à respecter les lois et règlements, il est fondé sur le droit constitutionnel du Conseil exécutif fédéral d'exercer un contrôle général de l'application des lois fédérales (art. 79).

Le Conseil exécutif fédéral contrôle également la légalité des décisions des institutions administratives et autres organes fédéraux indépendants de l'administration, créés par lui (art. 79 chiffre 7 et art. 93 al. 1). Contre une décision illégale de ces institutions, il peut appliquer deux mesures des plus efficaces : la destitution des membres de l'institution, ou sa suppression.

Une mesure démocratique, qui assure suffisamment que les droits des citoyens seront respectés, c'est la norme constitutionnelle de l'article 98, selon laquelle un recours peut être intenté devant le tribunal ordinaire, en vertu des dispositions d'une loi spéciale, contre les actes des secrétariats d'Etat et des autres organes de l'administration. Au cas où le recours devant le tribunal serait exclu, une plainte peut être présentée au Conseil exécutif fédéral ou à un autre organe désigné par la loi ou le règlement. En outre, le droit d'intenter une poursuite administrative devant la Cour suprême fédérale contre les actes des secrétaires d'Etat

et autres organes de l'administration, est assuré aux citoyens et aux personnes juridiques qui les trouvent nuisibles à leurs droits et intérêts ⁴⁹.

Or, les dispositions de la Loi constitutionnelle relatives à l'organisation, au caractère et aux compétences de l'administration fédérale diffèrent très sensiblement de celles de la Constitution de 1946. A la place des ministères, commissions et comités prévus par la Constitution de 1946, la Loi constitutionnelle prévoit : des secrétaires d'Etat, des directions autonomes, des institutions administratives et autres organes administratifs autonomes. Le chef d'un ministère était le ministre, qui avait une double fonction : celle de membre du Gouvernement, soit une fonction politique ; celle de chef d'une branche administrative de l'Etat soit une fonction administrative.

A l'heure actuelle, à la tête d'un secrétariat d'Etat et des autres organes de l'administration fédérale se trouvent des fonctionnaires, à l'exception des secrétaires d'Etat aux Affaires étrangères et à la Défense nationale qui sont choisis parmi les membres du Conseil exécutif fédéral pour des raisons d'ordre politique et international. Les secrétaires d'Etat et autres organes administratifs de l'Etat n'ont plus que des fonctions administratives avec des compétences plus restreintes que celles des ministres et des organes administratifs sous la Constitution de 1946. Auparavant, il y avait quinze ministères ; actuellement, il n'y a que cinq secrétariats d'Etat. Cependant, la Loi constitutionnelle laisse au législateur le soin d'en créer, de les supprimer et de les combiner ou fusionner. Il n'existe plus deux sortes de ministères, fédéraux ou fédéraux-républicains, comme sous le régime de la Constitution de 1946, et cela « pour assurer la décentralisation et empêcher la tendance à la centralisation ».

La Loi constitutionnelle cherche évidemment à préciser la place, les attributions, le pouvoir et l'importance de l'administration fédérale dans le système de gouvernement, afin d'empêcher qu'elle n'empiète sur les compétences des Républiques et Comités populaires.

⁴⁹ Cela est comparable au recours de droit administratif suisse devant le Tribunal fédéral, compétent pour trancher les litiges entre les particuliers et l'administration, mais jamais contre une décision du Conseil fédéral.

LIVRE QUATRIÈME

Les organes du pouvoir dans les Républiques populaires

Selon la Constitution de 1946, l'organisation du pouvoir et de l'administration des Républiques populaires étaient conçues à l'image de l'organisation du pouvoir et de l'administration fédérale. Par contre, la Loi constitutionnelle ne donne que les normes de principe relatives aux organes du pouvoir des Républiques populaires. Respectant ces normes, elles sont libres d'organiser leur système de gouvernement. En fait, cette organisation est fondée sur les principes de base qui régissent l'organisation du pouvoir fédéral.

Les organes du pouvoir des Républiques populaires sont :

L'Assemblée populaire, qui représente la souveraineté du peuple. Elle est, en même temps, l'organe suprême du pouvoir dans la République.

Le Conseil exécutif, qui constitue l'organe de l'Assemblée populaire. L'administration de la République.

CHAPITRE PREMIER

L'Assemblée populaire de la République

L'Assemblée populaire de la République, sous la Constitution de 1946, avait des caractéristiques différentes de l'Assemblée actuelle. Elle était unicamérale, comme c'est d'ailleurs le cas dans la plupart des Etats à structure fédérale. C'est, par exemple, le cas en Suisse, en Allemagne, etc. Par contre, aux Etats-Unis, les Etats fédérés ont un système bicaméral à l'image du corps représentatif fédéral : le Congrès, composé de deux Chambres, la Chambre des Représentants et le Sénat.

Dans l'ancienne Assemblée populaire d'une République, comme dans l'Assemblée populaire fédérale, le Présidium avait une place spéciale, étant conçu non seulement comme chef d'Etat collégial mais également comme corps permanent de l'Assemblée.

L'Assemblée populaire de la République, présentement, diffère sensiblement de l'ancienne. A l'heure actuelle c'est l'institution centrale étatique et politique la plus importante de la République. Elle est le centre de la vie politique où sont élaborées et adoptées des lois et autres décisions politiques et juridiques fondamentales et indispensables au fonctionnement normal du système de *self-government* des organes étatiques et sociaux, et des institutions. Elle représente la souveraineté populaire. Elle est l'organe suprême de la République. Le Présidium n'existe plus. A la place du système unicaméral, à l'heure actuelle, l'Assemblée est composée de deux Chambres : le Conseil de la République et le Conseil des producteurs. Elle exerce ses droits et devoirs en vertu et dans le cadre de la Constitution fédérale, de la Constitution de la République et des lois fédérales. L'Assemblée est élue pour une période de quatre ans, au suffrage universel, égal, direct et secret. Elle est en session permanente comme c'est aussi le cas de l'Assemblée populaire fédérale. Le principe ancien et classique des sessions ordinaires et extraordinaires est abandonné comme « n'étant plus en harmonie avec la nouvelle place et le rôle de l'Assemblée, dans l'organisation du pouvoir ».

L'importance de l'Assemblée populaire actuelle et sa place dans l'organisation du pouvoir de la République sont déterminées par les droits que la Loi constitutionnelle lui accorde.

Les compétences de l'Assemblée populaire sont déterminées, d'une manière catégorique et précise, par la Loi constitutionnelle de la République populaire, ce qui n'était pas le cas de la Constitution, qui n'avait donné qu'une formule générale sur ce point.

La Loi constitutionnelle prévoit les droits que l'Assemblée ne peut pas aliéner, c'est-à-dire transmettre aux autres organes du pouvoir, sauf dans la mesure où l'autorisation expresse lui en est donnée par ladite Loi. Elle réalise ses droits au moyen de lois, décisions, déclarations, résolutions et recommandations. L'acte juridique le plus important de l'Assemblée est donc la loi.

La délimitation entre les compétences législatives républicaines et les compétences normatives des Comités populaires est résolue par la Loi constitutionnelle de la République d'une manière à la fois originale et pratique. Cette délimitation est de grande importance pour le fonctionnement normal du *self-government* local. Elle se réalise ainsi :

La Loi constitutionnelle détermine tout ce qui tombe dans le domaine de la législation républicaine exclusive. Dans ce domaine, les Comités populaires ne peuvent édicter des prescriptions qu'avec l'autorisation spéciale de la loi républicaine ; elle précise encore que les lois républicaines ne peuvent arrêter que des dispositions fondamentales ou des principes généraux pour des affaires d'intérêt direct pour l'économie, la culture et le développement social de la commune, de la ville et de l'arrondissement, et seulement si l'adoption de ces lois est dans l'intérêt général de la République. Dans ce domaine, les Comités populaires ont le droit d'édicter des prescriptions, soit pour compléter les dispositions

de la loi fondamentale, soit pour développer les principes généraux se trouvant dans une loi générale républicaine.

Les modifications à apporter à la Loi constitutionnelle sont de la compétence exclusive de l'Assemblée populaire républicaine. La procédure antérieure est maintenue avec la différence que la qualification de la majorité est renforcée. En effet, à présent, elle est de trois cinquièmes, au lieu de la majorité absolue.

La Loi constitutionnelle laisse à l'Assemblée populaire pleine liberté quant au choix du problème à résoudre au moyen du référendum, mais l'oblige à respecter la volonté du peuple. Il en résulte que le référendum est facultatif, mais la décision du corps électoral obligatoire.

Le Conseil de la République

C'est le corps représentatif politique de la République, élu au suffrage universel, direct, égal et secret. Il y a un député par 40.000 habitants. Les députés sont élus par les citoyens dans les arrondissements et les villes ; la limite du droit passif et actif est de dix-huit ans révolus.

Les députés acquièrent la qualité de membres du Conseil d'arrondissement ou de la ville, dont ils sont représentants, comme c'est également le cas des députés au Conseil fédéral. Ils sont responsables devant leurs électeurs et révocables en tout temps.

Les compétences et les rapports du Conseil de la République et du Conseil des producteurs sont ceux des Chambres fédérales, avec cette différence que leurs attributions sont de moindre importance. Elles sont divisées, comme c'est le cas pour les Chambres fédérales, en trois groupes :

Les compétences mettant les deux Chambres à égalité de droit. Elles siègent et délibèrent séparément, mais elles peuvent décider de délibérer en séance commune pour des débats sur certains projets de lois. Pour voter elles se séparent obligatoirement. En cas d'impossibilité d'obtenir l'accord des deux Chambres sur le texte d'une loi ou d'un autre acte, on applique la procédure d'arbitrage, qui est aussi prévue en cas de conflit entre les Chambres fédérales. En cas d'impossibilité de trouver une solution au moyen de l'arbitrage, les conséquences sont les mêmes que pour les Chambres fédérales ; la dissolution de l'Assemblée populaire.

Les attributions dans les cas où les deux Chambres siègent en séance commune.

Les attributions qui sont exclusivement celles de l'une ou l'autre Chambre. Celles-ci délibèrent et décident en pleine autonomie. Le Conseil de la République accomplit tout seul les actes relevant de la compétence de l'Assemblée populaire, actes auxquels les deux Chambres ne participent pas à égalité ou en séance commune ou encore qui ne rentrent pas dans les attributions exclusives du Conseil des producteurs.

Le Conseil des producteurs

C'est le corps représentatif des producteurs engagés dans la production, les transports et le commerce. La représentation est proportionnelle à la participation des secteurs économiques déterminés à la production sociale totale de la République.

Comme dans le cas du Conseil des producteurs de la Fédération, les producteurs sont divisés en trois groupes productifs. Les députés sont élus séparément dans ces trois groupes et proportionnellement à la participation du groupe à la production totale de la République, telle qu'elle est fixée par le plan social républicain. Est élu au Conseil des producteurs, un député sur 50.000 habitants producteurs. Les députés sont simultanément membres du Conseil des producteurs de leur arrondissement ou de leur ville.

Le Conseil des producteurs, comme le Conseil de la République, a certaines compétences autonomes, exclusives. C'est le droit de recommandation aux organisations économiques concernant leur activité et aux organes de l'Etat et des institutions autonomes, relativement aux questions économiques, du travail et des assurances sociales.

Les députés, les Comités et les Commissions

Les députés d'une République populaire ont les mêmes droits et devoirs que les députés de la Fédération. Ils sont membres *ipso facto* du Comité populaire de leur arrondissement ou de leur ville, assurant ainsi une liaison permanente entre ces deux corps représentatifs. D'autre part, ils sont obligatoirement interprètes de l'opinion des Comités populaires dont ils sont membres, devant la Chambre de l'Assemblée populaire de la République, dont ils font partie.

Les Comités et les commissions de l'Assemblée populaire de la République ne se distinguent pas juridiquement. En conséquence, ils ont la même situation et les mêmes droits. Ce sont les organes auxiliaires de l'Assemblée qui servent à assurer le contrôle direct de l'Assemblée sur l'activité des organes exécutifs de l'administration, à côté de leur fonction au sein de l'Assemblée. Les commissions suivantes existent :

La commission législative et la commission des mandats et des immunités, comme organes permanents de chaque Chambre ;

Les commissions d'enquêtes et celles chargées de l'accomplissement des tâches spéciales ;

La commission permanente de l'Assemblée pour l'interprétation des lois. Celle-ci a le droit d'émettre des interprétations authentiques des lois républicaines, sous réserve de l'approbation ultérieure des Chambres compétentes. Cependant, la décision sur l'authenticité a force légale, immédiatement après la publication ;

La commission pour les Comités populaires. Cette commission est compétente dans les conflits entre le Conseil de l'arrondissement ou de la ville et le Conseil des producteurs d'un même Comité populaire. Elle a également la faculté d'examiner les actions engagées par les Comités populaires en vue de la protection des droits autonomes et les recours contre les actes du Conseil exécutif.

Le Conseil exécutif de l'Assemblée

C'est un organe de l'Assemblée populaire de la République auquel celle-ci a confié les tâches ci-après : représenter la République ; veiller à l'exécution des lois ; contrôler l'activité de l'administration républicaine, ainsi que la légalité des actes des organes du pouvoir des Unités autonomes et des Comités populaires. Ce Conseil a pris la place de l'ancien Présidium, mais il en diffère sensiblement, comme c'est également le cas du Conseil exécutif fédéral.

Le Conseil est l'organe direct de l'Assemblée et possède une certaine autonomie, pour exercer avec plus d'efficacité ses fonctions politiques et mieux contrôler l'administration. C'est un organe collégial, comme l'était également le Présidium. Il est composé de vingt à trente membres, élus parmi les membres du Conseil de la République pour la durée d'une législature. A la tête du Conseil, se trouve un Président élu par l'Assemblée populaire de la République qui, à l'instar du Président du Conseil exécutif fédéral, a une place prépondérante. Il a le droit de surseoir à l'exécution des actes du Conseil qu'il n'approuve pas. Ainsi au lieu d'être *primus inter pares*, il est plus fort que tous les autres membres du Conseil ensemble. Il est parfaitement comparable au Président du Conseil exécutif fédéral, sauf qu'il n'assume pas le rôle de Président de la République puisque cette institution n'existe pas dans les Républiques populaires.

Dans l'exercice de ses fonctions, le Conseil a le droit d'édicter des règlements, en vue de l'exécution des lois républicaines. C'est son acte le plus important, mais il peut prendre des décisions, donner des directives et des instructions et formuler des arrêtés. Pour l'exécution des lois fédérales et des règlements fédéraux, il ne peut édicter de prescriptions que s'il y est autorisé par la loi ou le règlement fédéral.

Selon les compétences du Conseil exécutif, énumérées dans l'article 71 de la Loi constitutionnelle de la République de Serbie, qui sont les plus nombreuses et d'une grande importance, il est permis d'affirmer que c'est l'organe du pouvoir le plus haut placé dans l'organisation du pouvoir de la République, malgré sa dépendance formelle de l'Assemblée.

Le Conseil représente la République, au point de vue des relations avec les Républiques fédérées et la Fédération, mais non avec l'étranger. Les Républiques n'ont pas le droit d'entretenir des relations diplomatiques avec les pays étrangers, ce qui est la règle généralement admise

quand il s'agit d'une Fédération, sauf exception ⁵⁰. Il contrôle l'activité des organes de l'administration de la République, et a le droit d'abroger et d'annuler leurs actes contraires aux lois fédérales et républicaines et aux prescriptions du Conseil exécutif fédéral et républicain. Cela prouve l'existence d'un rapport hiérarchique entre le Conseil et les organes de l'administration. Il contrôle, dans la limite de la loi, la légalité des actes de l'Assemblée populaire de la Province autonome et du Comité populaire de la Région autonome ; du Conseil exécutif des Unités autonomes, et des Comités populaires. C'est donc un contrôle juridique de la légalité des actes, et non un contrôle administratif et politique de l'acte même.

Le Conseil est, de surcroît, une sorte de Cour d'appel, qui décide des actions engagées par le Conseil exécutif des Unités autonomes et les Comités populaires en vue de protéger leurs droits autonomes contre les actes des organes de l'administration de la République ; ainsi que des actions engagées par les Comités populaires des communes en vue de protéger leurs droits autonomes contre les actes du Comité populaire de l'arrondissement.

Enfin, il exerce les fonctions qui sont normalement la prérogative d'un chef de l'Etat, comme par exemple : nommer et relever de leurs fonctions les secrétaires et les sous-secrétaires d'Etat et les autres hauts fonctionnaires ; procéder à la dissolution de l'Assemblée populaire en cas de désaccord entre les Chambres ; promulguer les lois ; exercer le droit de grâce, etc.

Les rapports du Conseil exécutif avec l'Assemblée populaire de la République, les Unités autonomes et les Comités populaires, font l'objet de la réglementation suivante :

Le Conseil exécutif est l'organe politique de l'Assemblée et comme tel il est responsable de son activité devant elle. L'Assemblée peut annuler un acte du Conseil exécutif mais seulement dans le cas où il n'est pas conforme à la loi. Il en résulte que le droit de contrôle de l'Assemblée est limité et ne concerne que la légalité de l'acte et non l'acte lui-même. En conséquence, le Conseil a une autonomie presque absolue dans son activité malgré sa dépendance formelle de l'Assemblée. A notre avis il serait plus logique et plus conforme au principe du « Gouvernement d'Assemblée », que ce contrôle fût plus ample et, en conséquence, plus efficace. L'unique moyen efficace que la Loi constitutionnelle accorde à l'Assemblée contre une activité du Conseil qu'elle n'approuve pas, c'est le droit de révocation individuelle ou collective. Toutefois, la

⁵⁰ La Constitution de l'U.R.S.S. fait exception à cette règle et attribue aux Républiques socialistes de l'Union de pleins pouvoirs dans le domaine des relations internationales. (Loi de 1944 modifiant les articles 14, 18 et 60 de la Constitution de 1936).

En Suisse, les cantons peuvent conclure certains accords avec les pays limitrophes étrangers en ce qui concerne les questions frontalières mais par l'intermédiaire du Département politique fédéral.

procédure de révocation est compliquée et son résultat douteux vu la composition actuelle de l'Assemblée. Ici, nous sommes en présence d'un problème exactement semblable à celui que posent les rapports entre le Conseil exécutif fédéral et l'Assemblée populaire fédérale.

Le Conseil exécutif, dans l'exercice de son droit de contrôle, peut annuler les actes illégaux de l'Assemblée populaire de la Province autonome et du Comité populaire de la Région autonome et de leurs Conseils exécutifs, ainsi que les actes édictés à propos des affaires non réglées par des dispositions fédérales ou républicaines mais qui portent atteinte à l'intérêt général. Par contre, il ne peut que suspendre l'exécution de leurs autres actes et proposer à l'Assemblée de la Province ou au Comité populaire de la Région, de les abroger ou de les annuler. S'ils ne le font pas, dans les deux mois, la suspension est annulée automatiquement et l'acte suspendu recouvre sa validité juridique.

Il a le droit d'abroger ou d'annuler des actes édictés par le Conseil exécutif de la Province autonome et de la Région autonome, concernant les affaires qui ne sont pas réglées par des dispositions fédérales ou républicaines mais qui portent atteinte à l'intérêt général. De leur côté, ces organes ont le droit d'intenter un recours devant l'Assemblée populaire républicaine contre ces décisions du Conseil exécutif, dans un délai de quinze jours à partir de la date de réception de la décision.

Ces droits accordés au Conseil exécutif prouvent manifestement l'existence de rapports hiérarchiques entre lui et les corps représentatifs et organes sus-mentionnés. Ils sont dans certains cas absolus, dans d'autres, limitatifs, ayant comme conséquence la limitation des autonomies des Unités autonomes.

Le Conseil exécutif exerce directement le contrôle de la légalité de l'activité des Comités populaires se trouvant hors du territoire des Unités autonomes, avec le droit d'abroger et d'annuler leurs actes illégaux et leurs actes concernant les affaires qui ne sont pas réglées par la loi ou une disposition générale des organes fédéraux ou républicains, qui s'y rapportent et qui portent atteinte à l'intérêt général. Le Comité populaire, dont l'acte a été ainsi abrogé ou annulé, a le droit d'intenter un recours devant l'Assemblée populaire de la République.

Un droit, lourd de conséquences pour le principe de *self-government* des Comités populaires, c'est le droit que la Loi constitutionnelle de la République accorde au Conseil exécutif de dissoudre sur tout le territoire de la République, donc aussi sur le territoire des Unités autonomes, soit le Comité populaire pris dans son ensemble, soit le Conseil d'arrondissement ou de ville, si leur activité est en contradiction évidente avec la Loi constitutionnelle ou avec les autres lois. Ce droit est, à notre avis, une véritable épée de Damoclès sur les Comités populaires, car leur existence dépend d'une décision du Conseil exécutif, qui n'est lui-même que l'organe d'un corps représentatif. En outre, ce droit est en contradiction flagrante avec les principes selon lesquels les Comités populaires sont la base du pouvoir populaire et que tous les corps repré-

sentatifs tiennent leur pouvoir d'une même source, qui est le peuple. Si cette base peut être supprimée d'une manière arbitraire par une décision d'un organe exécutif du pouvoir, le prétexte d'illégalité pouvant être facilement trouvé, il est possible de conclure que la base du pouvoir populaire, au point de vue formel et réel, n'est pas solide. Il est vrai que les membres du Comité populaire qui a été frappé de dissolution, ont le droit de présenter un recours à l'Assemblée populaire de la République contre cette décision. Néanmoins, ce droit, lourd de conséquence pour le principe de *self-government* des Comités populaires, existe.

CHAPITRE DEUXIÈME

L'administration de la République populaire

L'article 110 de la Loi constitutionnelle de 1953 dispose que les secrétariats d'Etat et autres organes de l'administration de la République populaire ⁵¹ de même que ceux des Conseils, sont créés aux fins d'exercer directement des fonctions exécutives déterminées, relevant de la compétence de la République ; ces organes sont responsables de leur activité devant le Conseil exécutif républicain.

Les secrétariats d'Etat sont les organes administratifs les plus importants d'une République. Ils sont une véritable copie des secrétariats d'Etat de la Fédération. Ils exercent leur activité d'une manière autonome et sont responsables de leurs actes devant le Conseil exécutif républicain. En exécution de leurs tâches, ils ont constitutionnellement le droit d'édicter des arrêtés, ordonnances et instructions pour l'application des règlements et autres prescriptions du Conseil exécutif républicain, tandis que, pour l'exécution des lois, ils ne peuvent édicter les actes juridiques mentionnés qu'en vertu d'une autorisation spéciale de la loi.

Présentement, il n'existe que quatre secrétariats d'Etat, soit : aux Affaires intérieures, à la Justice, à l'Economie nationale et au Budget, et de l'administration d'Etat.

En exécution de leurs compétences, les secrétariats d'Etat ont le droit :

d'abroger ou d'annuler les actes illégaux des organes de l'administration des Unités autonomes édictés en vertu des dispositions des organes du pouvoir fédéral ou républicain. Par contre, si ces actes ont été édictés en vertu de prescriptions des organes des Unités autonomes, ils n'ont que le droit et le devoir de suspendre leur exécution et de proposer au Conseil exécutif de l'Unité autonome en question de les annuler ou de les abroger. Ce dernier est pleinement libre d'accepter ou non cette proposition, et la loi prévoit que cette suspension est annulée si le Conseil exécutif de l'Unité autonome ne prend aucune décision dans les deux mois ;

⁵¹ Les autres organes sont : les entreprises économiques que le Conseil exécutif républicain a le droit de créer selon l'article 71 sous chiffre 9 de la Loi constitutionnelle de la République.

de suspendre l'exécution des actes illégaux des Comités populaires de l'arrondissement, de la ville et de la commune, se trouvant en dehors du territoire des Unités autonomes, et de proposer au Conseil exécutif républicain de les abroger ou de les annuler. Pour les actes des Comités populaires, concernant les affaires qui ne sont pas réglées par la loi ou par d'autres dispositions des organes étatiques supérieurs, mais portent atteinte à l'intérêt général, le secrétariat d'Etat n'a que le droit de les signaler au Conseil exécutif républicain et de lui proposer les mesures qui s'imposent et qu'il est autorisé à prendre ⁵².

de contrôler la légalité des actes des organes de l'administration des Comités populaires, ainsi que des institutions autonomes créées par les organes du pouvoir républicain et des institutions ou organisations économiques désignées par la loi. L'organe administratif du Comité populaire, l'institution ou l'organisation économique dont l'acte a été annulé ou abrogé par un secrétaire d'Etat ont un droit de recours devant le Conseil exécutif républicain, conformément aux dispositions de l'article 71, chiffre 8 de la Loi constitutionnelle de la République.

Les Conseils sont les organes les plus caractéristiques de l'administration républicaine, tant par leur composition que par leurs compétences ; ils présentent donc un intérêt spécial. Ce sont des organes mi-sociaux, mi-étatiques. Ils constituent une phase transitoire entre la gestion étatique et la gestion sociale.

Il y a, à l'heure actuelle, les Conseils suivants : de l'Instruction publique et de la Culture, de la Santé publique, ainsi que de la Politique sociale. Ce sont des collèges composés d'un président, nommé et relevé par le Conseil exécutif, et de membres pris dans les rangs des représentants des institutions autonomes, des organisations techniques et sociales. Les membres sont délégués au Conseil et révoqués par des institutions ou organisations déterminées. Les membres sont encore les citoyens qui se sont mis en évidence par leur activité sociale relevant de la compétence des Conseils, nommés et relevés par le Conseil exécutif.

Les Conseils sont responsables de leur activité devant le Conseil exécutif. Le secrétaire, qui est un fonctionnaire, à la différence des autres membres du Conseil, est un agent administratif. Il exerce un certain contrôle sur la légalité des actes des Comités populaires et des organes du pouvoir des Unités autonomes. Il est l'exécuteur des décisions du Conseil et comme tel il est responsable de son activité devant le Conseil exécutif républicain, ainsi que devant son propre Conseil.

Le Conseil est un organe social qui décide de toutes les questions de principe relevant de la branche respective de l'administration. Il est compétent et peut édicter les mêmes actes juridiques et dans les mêmes

⁵² Le Conseil exécutif républicain est autorisé à prendre les mesures suivantes : abroger ou annuler ces actes ou bien ordonner la dissolution du Comité populaire comme mesure la plus grave.

conditions que le secrétariat d'Etat pour l'exécution des règlements et autres actes du Conseil exécutif républicain et lorsqu'il est autorisé par des dispositions spéciales de la loi ou du règlement, pour l'exécution des lois et règlements fédéraux.

Les organes de l'administration républicaine, dans l'exercice de leur fonction, sont tenus de rester dans le cadre constitutionnel, et n'exécutent directement les lois républicaines et les prescriptions du Conseil exécutif que lorsque leur exécution est confiée, par la Loi constitutionnelle ou la loi ordinaire, à la compétence de l'administration. Il en est exactement de même, en ce qui concerne l'exécution directe des lois fédérales et des prescriptions du Conseil exécutif fédéral, par les organes fédéraux de l'administration, car ce n'est pas leur fonction normale.

Les Comités populaires sont appelés à exécuter directement les lois et les autres prescriptions fédérales et républicaines à l'exception des prescriptions dont l'exécution est confiée à la compétence des organes de l'administration fédérale ou républicaine. Or, l'exécution des lois et autres prescriptions est une fonction normale des Comités populaires.

Les rapports entre administration républicaine et Comité populaire sont fondés sur le principe du contrôle de la légalité et non plus sur le principe d'une direction administrative et de la double responsabilité. Il n'existe donc plus de contrôle de l'activité au point de vue administratif mais uniquement au point de vue légal.

Comme l'administration fédérale, l'administration républicaine n'est plus une branche spéciale du pouvoir, elle n'est actuellement que l'organe d'exécution du Conseil exécutif républicain comme l'administration fédérale n'est que l'organe d'exécution du Conseil exécutif fédéral.

Selon la Constitution de 1946, le Gouvernement fédéral et les Gouvernements républicains avaient le droit d'édicter des règlements de deux sortes : les règlements d'application des lois et règlements en vertu d'une autorisation de la loi (art. 78). Les règlements pour l'application des lois ou règlements administratifs, destinés spécialement aux organes administratifs et indirectement aux citoyens, partagent le sort de la loi, c'est-à-dire qu'ils naissent et meurent avec elle. Par contre, les règlements édictés en vertu d'une autorisation de la loi sont des règlements juridiques qui donnent une solution à un problème non encore résolu par la loi. Ce sont donc des « lois gouvernementales » qui, souvent, empiètent sur le législatif bien qu'elles ne soient pas juridiquement des lois et soient destinées à les compléter. Dans la période de la validité de la Constitution de 1946 on a utilisé, dans une mesure assez importante, l'autorisation constitutionnelle d'adopter des règlements sur la base des pleins pouvoirs ⁵³. Pendant et après la seconde guerre mondiale, dans de nombreux pays on constate le même phénomène. Par exemple : en France,

⁵³ Djordjévitch, *Dr. Le droit constitutionnel yougoslave*. Belgrade, 1953, page 349.

en Angleterre, aux Etats-Unis, en Suisse, où ces règlements gouvernementaux furent appliqués également.

A l'heure actuelle, seuls les Conseils exécutifs sont compétents pour édicter les règlements, tandis que les organes de l'administration n'ont que le droit d'édicter des arrêtés, instructions et ordonnances, qui sont des actes directs de l'administration. Les secrétariats d'Etat ne sont pas des organes politico-administratifs, comme c'était le cas des Ministères, mais uniquement des organes administratifs au sens administratif et non au sens politique.

LIVRE CINQUIÈME

Les Unités autonomes

En Yougoslavie, et uniquement dans la République populaire de Serbie, existent des Unités autonomes. Ces Unités et les droits autonomes de leurs citoyens s'expliquent par l'existence sur ce territoire d'une pluralité de nations et par la différence relative de développement économique et culturel.

Les Unités autonomes sont : la Province autonome de Voïvodine, où vivent des communautés compactes de minorités, hongroises, roumaines et slovaques, atteignant 37 % de la population totale ; la Région autonome de Kossovo-Metochia, où, à côté des Serbes, les Skipétares forment une majorité de 70,4 %.

L'organisation du pouvoir des Unités autonomes, sous la Constitution de 1946, fut basée sur les mêmes principes valables pour l'organisation du pouvoir des Comités populaires, tandis qu'à l'heure actuelle, elle est fondée sur les principes valables pour l'organisation du pouvoir des Républiques populaires, ce qui signifie qu'elles ont gagné en importance.

Les dispositions de principe de la Loi constitutionnelle de 1953 relatives aux organes du pouvoir de la Province autonome et de la Région autonome sont plutôt maigres, puisque la Loi n'accorde que deux articles aux Unités autonomes, confiant le soin de fixer leurs droits autonomes à la Loi constitutionnelle de la République populaire de Serbie.

La Loi constitutionnelle de la République populaire de Serbie consacre treize articles aux Unités autonomes. Elle prescrit les bases d'organisation et la compétence des organes du pouvoir de ces Unités, conformément à la Loi constitutionnelle fédérale, tandis que les Statuts, que les Unités autonomes adoptent en pleine autonomie, fixent, en conformité avec la Loi constitutionnelle de la République de Serbie, l'organisation et la compétence de leurs organes du pouvoir.

CHAPITRE PREMIER

La Province autonome de Voïvodine

Le territoire de cette Province est situé au nord de la Save et du Danube. Il a des frontières communes avec la Roumanie, la Hongrie et la République populaire de Croatie. C'est une partie importante de la plaine de la Pannonie contenant la terre la plus fertile de la Yougoslavie. C'est la partie la plus riche et la plus avancée de la République de Serbie, au point de vue culturel et économique. C'est le principal fournisseur en céréales de la Yougoslavie, et son agriculture est très développée.

L'organe suprême du pouvoir de la Province, c'est l'Assemblée populaire composée de deux Chambres : le Conseil provincial et le Conseil des producteurs.

L'Assemblée populaire exerce ses droits soit directement soit indirectement par l'intermédiaire du Conseil exécutif, son organe exécutif.

Selon l'article 104 de la Loi constitutionnelle de la République populaire de Serbie, qui détermine tout ce qui relève de la compétence exclusive de l'Assemblée populaire, on peut constater que l'autonomie de la Province de Voïvodine concerne les problèmes économiques, budgétaires, sociaux, financiers et culturels, dans un cadre bien étroit.

Les actes juridiques de l'Assemblée sont : des décisions, des recommandations et des résolutions. La décision est donc l'acte le plus important de l'Assemblée. Par une décision, l'Assemblée peut :

régler des questions d'intérêt général pour la Province : l'organisation des services publics, le développement et la protection de l'agriculture, de la sylviculture, des communications, etc. S'il existe, dans ces domaines, des lois fédérales ou républicaines, les décisions servent à les compléter ;

établir les principes généraux qui régiront les prescriptions des Comités populaires. Ce droit prouve que la Province autonome assume les mêmes compétences envers les Comités populaires sur son territoire, que la République sur le reste du territoire ;

régler d'autres questions qui sont d'intérêt général pour la Province. Avec l'adoption de lois fédérales ou républicaines dans ces domaines, les prescriptions de l'Assemblée populaire de la Province se rapportant aux questions réglées par les lois fédérales ou républicaines, cessent d'être juridiquement valables.

L'Assemblée est élue pour quatre ans. La prolongation de la durée du mandat est possible à condition d'être approuvée par l'Assemblée populaire de la République. Par contre, la dissolution avant l'expiration du mandat est possible en vertu d'une décision de l'Assemblée populaire de la Province elle-même.

Le Conseil provincial est composé de députés élus par les citoyens de la Province au suffrage universel, égal, direct et secret. Le nombre des députés est fixé, par le Statut de la Province, à un député pour 15.000 habitants.

Le Conseil des producteurs est composé des députés élus par les producteurs engagés dans la production sur le territoire de la Province, proportionnellement à la participation des secteurs économiques déterminés à la production sociale totale de la Province. Le nombre des députés est fixé, par le Statut de la Province, à un député pour 20.000 habitants producteurs.

La compétence de chacune des deux Chambres et leurs rapports mutuels sont basés sur les mêmes principes qui régissent les compétences et les rapports mutuels des Chambres de l'Assemblée populaire fédérale et celles des Républiques populaires.

Les députés ont les mêmes droits et devoirs et jouissent de la même immunité que les députés de l'Assemblée populaire de la République.

Le Conseil exécutif est l'organe de l'Assemblée populaire de la Province à qui sont confiés, de la part de l'Assemblée : la représentation et l'exercice des autres fonctions relevant de la compétence de la Province. Il assume les fonctions politiques, l'exécutif et la direction politique des organes administratifs provinciaux. Sa place et ses fonctions sont identiques à la place et aux fonctions du Conseil exécutif fédéral et du Conseil exécutif républicain. C'est un collège qui comprend un président et des membres, que l'Assemblée populaire de la Province choisit parmi les membres du Conseil provincial. Responsable devant l'Assemblée populaire de la Province, le Conseil exécutif est révocable en tout temps par celle-ci, collectivement ou individuellement. Pour assurer l'exécution de ses fonctions, il édicte des règlements, ordonnances, arrêtés et instructions.

L'Administration a la même situation, la même organisation et les mêmes compétences dans la Province, que l'administration républicaine dans la République. Les organes de l'administration exécutent directement les prescriptions fédérales et républicaines, ainsi que les prescriptions édictées par la Province, dans la mesure où cette exécution est confiée à leur compétence. Elle est assumée par des secrétaires d'Etat, des Conseils, des institutions et d'autres organes de l'administration.

CHAPITRE DEUXIÈME

La Région autonome de Kossovo-Metochia

La Région autonome de Kossovo-Metochia comprend le plateau et la plaine de Kossovo-poljé, où bifurquent les affluents de la Mer Noire et ceux des mers Adriatique et Ionienne, et où les Serbes cherchèrent en 1389 à barrer la route aux armées turques fortes de victoires écrasantes et successives. Elle comprend aussi la partie montagneuse formant frontière avec la République populaire de Monténégro et l'Albanie.

Peuplée en majorité d'Albanais (Skipétares) (70,4 %) et de Serbes (29,6 %) c'est la partie de la République de Serbie la plus arriérée au point de vue économique et culturel. Les langues serbe et albanaise y sont à parfaite égalité et sont appliquées dans tous les services de l'administration d'Etat et de la Région ce qui est une solution vraiment louable, car elle prouve manifestement que le principe de l'égalité pour les différentes nationalités est respecté et que les garanties données aux minorités par la Constitution yougoslave ne sont pas vaines. Personnellement, nous ne sommes pas étonné de cette solution. Le peuple serbe, malgré son très haut sentiment national, est plein de tolérance et de compréhension et dépourvu de chauvinisme c'est-à-dire de fanatisme.

L'organe suprême de la Région autonome est le Comité populaire. Il exerce ses droits et remplit ses devoirs, soit directement soit indirectement par l'intermédiaire de son organe, le Conseil exécutif. Il est composé de deux Chambres, qui ont la même situation et les mêmes compétences dans la Région que les Chambres de la Province sur son territoire. Ce sont : le Conseil de la Région et le Conseil des producteurs.

Le Conseil de la Région est composé de députés élus au suffrage universel, égal, direct et secret, par les citoyens de la Région, à raison d'un député pour 10.000 habitants.

Le Conseil des producteurs est composé de députés élus par les producteurs selon le principe appliqué pour les élections des représentants aux Conseils des producteurs de la Fédération, de la République et de la Province. Il est élu au Conseil un nombre correspondant à la norme d'un député pour 18.000 habitants producteurs.

Ainsi se réalise la représentation politique et économique, exactement de la même manière qu'elle est réalisée dans la Fédération, les Républiques, la Province et les arrondissements, respectant le principe reconnu par le droit constitutionnel yougoslave en ce qui concerne l'organisation des corps représentatifs.

Le Conseil exécutif de la Région est l'organe politique du Comité populaire de la Région. Il a les mêmes compétences que le Conseil exécutif de l'Assemblée populaire de la Province autonome.

L'Administration de la Région a la situation et les compétences de l'Administration de la Province autonome. En conséquence la Région a également comme organes d'administration les secrétariats d'Etat et les Conseils avec l'organisation et les compétences prévues pour ceux de la Province autonome.

Il résulte des normes de la Loi constitutionnelle fédérale et de celles de la Loi constitutionnelle de la République, ainsi que des normes des Statuts des Unités autonomes, que l'administration des Unités autonomes a certainement une autonomie ; mais cette autonomie est sensiblement limitée. Elle est limitée par les normes des Constitutions fédérale et républicaine, des Statuts et des lois, quant à l'exercice des pouvoirs qui leur sont confiés. Elle est encadrée par les prescriptions fédérales, républicaines et des Unités autonomes, et, de surcroît, par les directives du Conseil exécutif des Unités autonomes.

CHAPITRE TROISIÈME

Les rapports entre les organes du pouvoir dans les Unités autonomes

Les rapports entre les organes du pouvoir des Unités autonomes, les organes de la République et les Comités populaires, sont réglés avec une grande précision par la Loi constitutionnelle de la République populaire de Serbie, et complétés, d'une manière analogue, par le Statut des Unités autonomes.

Les rapports avec les organes de la République sont réglés de la façon suivante :

Dans le domaine des prescriptions ou des droits normatifs, les organes représentatifs des Unités autonomes ont le droit de régler par leur décision des questions d'intérêt général pour les Unités autonomes, que seule une loi peut régler dans le reste du territoire de la République. C'est une autonomie assez large, mais qui peut toujours être tenue dans le cadre de la loi républicaine, en cas de divergence entre ces prescriptions et la loi républicaine. Il paraît que cette divergence n'est pratiquement pas possible, car les prescriptions contraires à la loi seraient illégales, et comme telles frappées de nullité. Cela vaut également en cas de divergence avec la loi fédérale (art. 105 de la Loi constitutionnelle républicaine).

En ce qui concerne le contrôle de la légalité des actes des corps représentatifs des Unités autonomes, le Conseil exécutif de la République populaire a le droit de contrôler la légalité de leurs actes. Dans l'exercice de ce contrôle, il peut abroger et annuler les actes qu'il trouve illégaux, ce qui prouve un rapport hiérarchique entre le corps représentatif de la République, respectivement son organe exécutif, et les corps représentatifs des Unités autonomes. Il est vrai que les corps représentatifs des Unités autonomes ont la faculté de recourir, en protection des droits autonomes, devant l'Assemblée populaire de la République. Cependant, il nous semble que ce recours n'est pas assez efficace, étant donné que le Conseil exécutif est un organe de l'Assemblée. Il en résulte que l'Assemblée appelée à juger est aussi partie au procès.

Les secrétariats d'Etat de la République n'ont aucun moyen juridique contre les actes des corps représentatifs des Unités autonomes. Ils n'ont que le droit d'attirer l'attention du Conseil exécutif des Unités autonomes sur l'illégalité des actes des corps représentatifs. Cependant, ils ont le droit, dans l'exercice du contrôle des actes de l'administration des

Unités autonomes, d'abroger ou d'annuler des actes illégaux de ces organes édictés sur la base des dispositions fédérales ou républicaines. Le droit de recours contre l'abrogation et l'annulation est réservé aux organes de l'administration devant le Conseil exécutif républicain en vue de la protection des droits autonomes. Les secrétariats d'Etat de la République ont également le droit de suspendre l'exécution des actes illégaux des organes administratifs, édictés sur la base des prescriptions des organes du pouvoir des Unités autonomes et de proposer au Conseil exécutif de la Province et de la Région de les abroger ou annuler.

Il résulte de ces rapports, d'une part, que les Unités autonomes ont une certaine garantie que leurs droits autonomes sont protégés et, d'autre part, que la République possède des moyens légaux efficaces pour assurer la légalité et protéger l'intérêt général de la République.

Pour les rapports avec les Comités populaires, le principe adopté est que tous les droits que la Loi constitutionnelle confère aux organes du pouvoir de la République, vis-à-vis des Comités populaires, appartiennent aux organes du pouvoir des Unités autonomes vis-à-vis des Comités populaires se trouvant sur leurs territoires. Juridiquement c'est une cession de droits de la part de la République au profit des Unités autonomes. Ces droits ne sont pas très étendus et ils consistent, d'une façon générale, en un contrôle de la légalité des actes des Comités populaires.

Il en résulte que l'autonomie des Unités autonomes de la République populaire de Serbie, a les caractéristiques suivantes :

C'est une autonomie politique et territoriale, puisque les Unités autonomes ont leurs corps représentatifs, organes suprêmes du pouvoir sur leurs territoires.

L'autonomie assure la protection des droits culturels et linguistiques des minorités et l'égalité dans la participation au pouvoir et la direction de la vie économique, sociale, politique et culturelle pour toutes les nationalités.

Elles ont des compétences qui marquent leur caractère autonome : réglementation et direction de l'activité économique, de l'enseignement et de la culture, de la santé et de la politique sociale ; exécution des lois et des prescriptions des organes fédéraux et républicains du pouvoir ; contrôle de la légalité de l'activité des Comités populaires se trouvant sur leur territoire ; elles ont leur Statut relatif à l'organisation et aux compétences des organes du pouvoir.

Elles font juridiquement partie de la République de Serbie.

La Fédération n'a pas directement le contact avec les Unités autonomes ni de droits directs, excepté dans le domaine de la justice.

Juridiquement, il n'existe pas de différence entre la Province et la Région. L'autonomie est la même, avec cette distinction que la Voïvodine jouit de l'autonomie juridictionnelle tandis que ce n'est pas le cas pour le Kossovo-Metochia. La Cour suprême de la Voïvodine a les

mêmes droits sur le territoire de la Province que ceux de la Cour suprême de la République de Serbie sur le reste du territoire de la République.

Les Unités autonomes, par leur droit constitutionnel d'élire et d'envoyer des représentants au Conseil fédéral, participent directement à la volonté de la Fédération. Cela donne une certaine protection de leurs droits autonomes et leur confère la caractéristique d'un Etat fédéré, ce qu'elles ne sont pas.

La Loi constitutionnelle de 1953 donne à l'autonomie des Unités autonomes un aspect tout nouveau du point de vue de l'organisation du pouvoir, comme c'est aussi le cas pour la Fédération et pour les Républiques. L'autonomie se manifeste, elle aussi, comme une forme spéciale de *self-government* du peuple travailleur ; les rapports avec la République sont fondés, non seulement sur l'unité du pouvoir, mais également sur l'unité des intérêts ayant pour base la propriété sociale des moyens de production c'est-à-dire le *self-government* des producteurs dans l'économie et le *self-government* du peuple travailleur dans les Comités populaires ⁵⁴.

54 A la Conférence de la paix qui s'ouvrit à Paris le 26 juillet 1946, se terminant le 10 février 1947 par la signature du traité entre les Alliés et l'Italie, fut créé le Territoire Libre de Trieste. Aux termes du traité le Territoire Libre de Trieste fut divisé en deux zones : zone « A » administrée par les Alliés et zone « B » administrée par la Yougoslavie. La zone « A » avait 257.021 habitants et la zone « B » 333.556.

Le 5 octobre 1954, fut paraphé à Londres le « Mémoire de l'accord des quatre gouvernements (Yougoslavie, Grande-Bretagne, Etats-Unis et l'Italie) selon lequel le gouvernement militaire du Territoire Libre de Trieste fut aboli et la zone « B » avec une partie de la zone « A » furent soumises à la compétence de l'administration civile yougoslave, tandis que la zone « A » et la ville de Trieste ont été cédés à l'administration civile de l'Italie. L'annexe No II dudit mémorandum, prévoyait le Statut spécial pour les deux zones, « pour assurer les droits de l'homme et les libertés fondamentales sans discrimination possible ».

Il est intéressant de constater que le mémorandum ne se prononce pas explicitement sur le caractère de cet accord : représente-t-il une solution définitive ou provisoire ? Comme conséquence de cette lacune les pays intéressés, soit l'Italie et la Yougoslavie, ont la liberté de jugement sur le caractère de l'accord. Quant à la Yougoslavie, il semble qu'elle trouve que c'est une solution définitive, et en conséquence présentement la zone « B » forme partie intégrante à tous les points de vue de la Yougoslavie, sous réserve de quelque autonomie en liaison avec le Statut spécial prévu pour les deux zones et se trouvant à l'annexe II du mémorandum de Londres.

LIVRE SIXIÈME

CHAPITRE PREMIER

Le nouveau système électoral

La Loi constitutionnelle de 1953 apporte plusieurs innovations au système de l'élection au Conseil fédéral, sans en changer les principes fondamentaux.

Pour les députés avec droits spéciaux, la Loi institue le système de la délégation.

Une innovation d'importance spéciale est le lien réciproque entre Comités populaires et Conseil fédéral, et Conseil des Producteurs au moyen de députés.

La Loi constitutionnelle jette les bases du nouveau système électoral pour le Conseil des producteurs, institution toute nouvelle dans le droit public yougoslave, en abandonnant au législateur le soin des détails. L'article 28, pose le principe que « Les députés au Conseil des producteurs sont élus comme représentants de leurs organisations économiques par les ouvriers et les employés des entreprises économiques, par les membres des coopératives agricoles ainsi que par les artisans et les ouvriers artisanaux ». Selon ce principe, le droit électoral appartient aux organisations économiques et non aux producteurs qui ne sont que ses agents exécuteurs.

Il est prévu un député pour 70.000 habitants producteurs, pour les élections au Conseil des producteurs et un député pour 60.000 habitants pour le Conseil fédéral.

Le corps électoral des producteurs n'est pas traité comme une unité, mais comme un composé de trois groupes électoraux distincts. A chacun de ces trois groupes appartient un nombre de députés, selon la participation du groupe à la totalité de la production nationale. Par contre, dans le cadre de chaque groupe, les députés sont élus de manière à ce que, pour un même chiffre de population productive, il y ait un député.

Chaque producteur, jouissant du droit électoral général, possède le droit électoral actif et passif pour le Conseil des producteurs, sous la seule condition d'appartenir au groupe productif du député à élire. Ce

droit n'appartient pas seulement aux ouvriers mais aussi aux ingénieurs, au personnel technique, directeurs et autres employés engagés dans la production.

Les Lois constitutionnelles des Républiques et les Statuts des Unités autonomes ont les mêmes principes ; cependant, dans les Républiques, il y a un député pour 50.000 habitants, dans la Province, pour 20.000 habitants, et dans la Région autonome pour 18.000 habitants ⁵⁵.

Le système électoral pour les élections aux Conseils des Producteurs d'arrondissements et de villes est en principe le même, sauf quelques différences insignifiantes.

La loi fédérale sur les Comités populaires de 1952, prescrit les principes des élections aux Conseils des Producteurs d'arrondissement et de ville de la manière suivante :

Les élections se font dans les organisations économiques, et le nombre des députés à élire accordé aux différentes branches économiques est proportionnel à leur participation, à la totalité de la production sociale de l'arrondissement ou de la ville. Il existe quatre groupes électoraux de producteurs :

Le groupe industriel, qui comprend les ouvriers et les employés engagés dans l'industrie, les mines, la sylviculture, le bâtiment, les transports et dans l'activité communale ;

Le groupe agricole, qui comprend les coopératives des ouvriers agricoles, les coopératives agricoles et les ouvriers et les employés des domaines agricoles d'Etat, formant trois sous-groupes. A chaque sous-groupe, un nombre de membres proportionnel à la participation du sous-groupe à la totalité de la production sociale agricole de l'arrondissement, est attribué ;

Le groupe commercial, qui comprend le commerce et l'hôtellerie ;

Le groupe artisanal, qui comprend les travailleurs artisanaux des trois secteurs économiques c'est-à-dire les artisans organisés dans les magasins artisanaux étatiques, les coopératives artisanales et les artisans privés.

Toute organisation économique (entreprise, coopérative, chambre artisanale) a le droit d'élire un nombre de membres du Conseil des Producteurs proportionnel au nombre des producteurs travaillant dans l'organisation économique et au nombre des producteurs engagés dans les sous-groupes correspondants. L'apparement de deux ou plusieurs groupes économiques est prévu dans le cas où un seul ne serait pas en mesure d'élire un député (art. 36 al. 2 de la loi sur les Comités populaires de 1952).

⁵⁵ Cela s'explique par le désir que le nombre de députés au Conseil des producteurs soit inférieur au nombre de députés du Conseil de la République, de la Province et de la Région, mais pas au-dessous des deux tiers des membres du Conseil de la République, de la Province et de la Région. Ce principe vaut également pour le Conseil des producteurs de la Fédération.

Le collège électoral de chaque unité électoral a le droit de choisir des candidats au Conseil des Producteurs. Le collège est composé des corps représentatifs soit : le Conseil des ouvriers, l'Assemblée de la coopérative agricole avec les délégués du syndicat d'arrondissement des ouvriers artisanaux, de chaque organisation économique ayant le droit d'élire au moins un membre au Conseil des producteurs.

Sont éligibles au Conseil des Producteurs, les personnes engagées directement dans la production, c'est-à-dire dans l'activité de base de l'organisation économique.

Les principes de l'élection des Conseils des ouvriers et des Comités de gestion dans les entreprises économiques sont les mêmes que ceux appliqués pour les élections des organes représentatifs du pouvoir. La différence est dans leur application. Pour l'élection des corps représentatifs, la base est politico-territoriale : les citoyens, comme électeurs, élisent les organes représentatifs territoriaux ; pour l'élection des Conseils des ouvriers, la base est le travail productif : les ouvriers et employés engagés dans l'entreprise économique élisent les organes de gestion de l'entreprise. Pour avoir le droit électoral actif et passif, l'ouvrier ou l'employé doivent être en possession d'un contrat de travail. Le scrutin se fait au moyen des bulletins de vote, en application du système du scrutin de liste combiné avec le vote pour le candidat individuel laissé au choix des électeurs. L'électeur a donc le droit de remplacer le candidat d'une liste par son propre candidat.

Le Conseil des ouvriers est composé de quinze à cent vingt membres. Son mandat est de trois ans.

Le Comité de gestion de l'entreprise économique est élu, d'une manière indirecte, par le Conseil des ouvriers. Il est composé de trois à onze membres et c'est lui qui dirige, directement, l'entreprise.

La révocation reste un principe du système électoral comme conséquence logique du mandat impératif des membres des corps représentatifs. L'initiative et la décision appartiennent aux électeurs.

Les innovations concernant les élections, conséquence inévitable du changement dans la structure de l'organisation de l'Etat ⁵⁶ sont les suivantes :

Les députés du Conseil fédéral, qui représentent les Républiques sont élus indirectement, et non plus directement, par les corps représentatifs des Républiques et Unités autonomes ;

Le mode de candidature des membres au Conseil d'arrondissement, de ville et de commune est changé. Avant l'adoption de la loi fédérale sur les Comités populaires de 1952, un groupe d'électeurs était compétent pour proposer des candidats. La loi de 1952 garde ce système,

⁵⁶ Les principes fondamentaux du système électoral restés inchangés sont : suffrage universel, direct, égal et secret ; élection par circonscription, un député par circonscription pour l'élection au Conseil fédéral, au Conseil des Républiques, Province et Région autonome.

mais prévoit un nouveau mode de candidature. C'est la candidature par l'Assemblée des électeurs avec la procédure suivante : sur la base de la proposition individuelle et par groupe de candidats, l'Assemblée des électeurs élit une commission de candidature, laquelle propose les personnes à élire comme candidats. Sur cette proposition, l'Assemblée des électeurs décide du choix des candidats à la majorité des voix ;

La loi exige que le nombre des candidats soit le double du nombre des membres à élire ;

Le scrutin, qui se faisait en utilisant une boule de caoutchouc, est remplacé par le scrutin au moyen du bulletin de vote.

CHAPITRE DEUXIÈME

Les dispositions finales de la Loi constitutionnelle de 1953

L'article unique des Dispositions finales de la Loi constitutionnelle de 1953 déclare annulés entièrement certains chapitres de la Constitution du 31 janvier 1946, « ainsi que les dispositions de la Constitution, des lois et des autres prescriptions contraires aux dispositions de la présente loi » (art. 115).

Ainsi donc, une partie de la Constitution de 1946 est annulée, ce qui est clair, tandis qu'une partie reste en vigueur, « sauf les dispositions contraires à celles de la Loi constitutionnelle », ce qui est, c'est l'évidence même, beaucoup moins clair. Pour cette raison, il nous semble qu'il n'est pas possible d'avoir une idée juste du système constitutionnel yougoslave actuel sans connaître les rapports entre la Constitution de 1946 et la Loi constitutionnelle c'est-à-dire, sans savoir exactement ce qui reste juridiquement valable de la Constitution de 1946 et entre par conséquent dans le système constitutionnel.

La Loi constitutionnelle abolit les chapitres VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII et XV de la Constitution de 1946, concernant l'organisation de l'Etat. Ces chapitres ont cessé d'exister et sont remplacés par les dispositions de la Loi constitutionnelle de 1953, sur les organes fédéraux du pouvoir.

Dans la première partie de la Constitution de 1946 sur les principes fondamentaux, restée juridiquement valable et en conséquence faisant partie du nouveau système constitutionnel, les dispositions de la Loi constitutionnelle introduisent de très importants remaniements. Par exemple :

Le chapitre premier a le même titre que le premier chapitre de la Loi constitutionnelle ; cependant son contenu n'est pas le même. Tandis que dans la Constitution de 1946 ce chapitre détermine la caractéristique, la structure et les armoiries, le drapeau et la capitale de la Fédération, dans la Loi constitutionnelle, il détermine la base de l'organisation politique et sociale de l'Etat ; la structure de l'organisation de l'Etat et les rapports entre la Fédération et les Républiques populaires. En conséquence, les articles 2, 3, 4 et 5 du chapitre premier de la Constitution de 1946 restent inchangés et font logiquement partie du nouveau système constitutionnel, tandis que l'article premier, instituant la forme répu-

blicaine de l'Etat est remplacé par l'article premier de la nouvelle Loi constitutionnelle, qui précise le caractère socialiste et démocratique de l'Etat.

Au chapitre deuxième, l'article 6 est remplacé par l'article 2 de la Loi constitutionnelle qui précise, au sens restrictif, que « tout le pouvoir appartient au peuple travailleur ». L'article 7 reste partiellement valable, puisque la Loi constitutionnelle ne contient pas que les principes du système électoral concernant l'Assemblée fédérale et l'Assemblée de la République. Certains changements concernant le droit électoral se trouvent dans l'article 25 alinéa 1, qui prévoit l'élection indirecte pour les députés représentants des Républiques et Unités autonomes au Conseil fédéral.

Le chapitre III, concernant les droits fondamentaux des peuples et des Républiques populaires est inchangé sauf l'article 12 qui est partiellement remplacé par l'article 15 chiffre 9 de la Loi constitutionnelle.

Le chapitre IV n'est pas expressément aboli par la Loi constitutionnelle ; cependant, la Loi institue des principes tout nouveaux pour l'organisation sociale et économique du pays qui changent la substance même de plusieurs de ses dispositions. En réalité ces changements sont intervenus beaucoup plus tôt, spécialement par la loi de 1950 sur la gestion des entreprises économiques par les collectivités de travailleurs.

Ce chapitre de la Constitution de 1946 donne l'image du commencement prudent et rationnel de la marche de l'organisation sociale et économique vers le socialisme, et d'une structure socialiste moins marquée que l'Etat-type qui est l'U.R.S.S. Par contre, les dispositions correspondantes de la Loi constitutionnelle sont allées beaucoup plus loin dans l'instauration du socialisme, profitant des circonstances nouvelles et favorables aux interventions radicales dans l'organisation sociale et économique de l'Etat, pour appliquer les principes énoncés par Marx et Lénine.

L'article 14 de la Constitution de 1946 et l'article 4 de la Loi constitutionnelle demandent une analyse et une comparaison attentive, car ils déterminent, chacun à leur manière, les fondements de l'organisation sociale et économique du pays, avec la différence que l'article 4 détermine en outre la base de l'organisation politique du pays. La différence fondamentale entre ces deux articles se trouve dans le problème de la propriété. Tandis que l'article 14 alinéa 1 prévoyait trois secteurs économiques, l'article 4 ne mentionne que la propriété sociale des moyens de production. Pour cette raison il nous semble que l'article 14 alinéa 1 n'est certainement pas une norme de base de l'organisation sociale et économique du pays. La propriété ne s'exprime plus dans l'existence de trois secteurs économiques mais de deux : la propriété sociale qui est devenue, par son importance, la base du nouveau système économique, et la propriété privée qui est plutôt tolérée par opportunité, reconnue nécessaire, survivance très modeste du système capitaliste.

Le secteur de la propriété socialiste se divise en deux catégories : le bien du peuple, qui, en application du principe du *self-government* des producteurs dans l'économie cesse d'être propriété étatique pour devenir propriété sociale ; et la propriété coopérative, devenue aussi, par son développement et en application du principe du *self-government*, une forme de la propriété sociale.

Si la propriété des personnes physiques et morales n'est pas encore abolie, sa structure est changée. Les biens privés existent seulement dans le domaine de la propriété foncière et artisanale. Toutefois, à cause de la réforme agraire et d'autres mesures économiques, la propriété privée est devenue en général la propriété des personnes qui exploitent elles-mêmes la terre, ou, dans le domaine artisanal, qui travaillent avec leurs propres moyens de production, « pour empêcher ainsi les tendances capitalistes et analogues ».

L'article 15 de la Constitution de 1946, qui définit le système de la planification économique ⁵⁷ fut dépassé déjà après la promulgation de la loi sur la direction de l'économie nationale de 1951 et abandonné définitivement après que la Loi constitutionnelle (art. 6 al. 1) eut confirmé le rôle et l'importance des plans économiques et sociaux ⁵⁸. La planification comme méthode de direction économique est certainement abandonnée parce que les résultats obtenus ont prouvé que l'économie ne peut pas se diriger au moyen d'un plan général. Selon la loi sur la direction de l'économie nationale de 1951 le plan de direction de l'économie nationale doit seulement assurer les moyens de base pour le développement de l'économie nationale dans son ensemble et répartir le bien fondamental du revenu national. A l'égard des organisations économiques, le plan de direction de l'économie nationale détermine uniquement certaines obligations fondamentales, laissant aux organisations économiques leur indépendance dans la planification, comme le prévoit à l'heure actuelle l'article 6 de la Loi constitutionnelle de 1953.

L'article 16 reste en vigueur, seulement, à l'heure actuelle, par « bien du peuple » il faut comprendre « bien social » et non « bien étatique ».

L'article 17 reste en vigueur tel qu'il est, puisque l'Etat consacre toujours une attention particulière aux organisations coopératives populaires.

L'article 18 n'est pas abrogé mais son application est plus ou moins restreinte. La garantie de la propriété privée et de l'initiative privée dans l'économie a une application très restreinte par le fait même de la limitation de ce secteur économique qui, en Yougoslavie, a la situation peu

⁵⁷ Le système de la planification prévoyait que l'Etat donne la direction à la vie et au développement économique, par un plan général économique, en s'appuyant sur les secteurs économiques, étatiques et coopératifs, et en exerçant un contrôle général sur le secteur privé de l'économie.

⁵⁸ Le droit de *self-government* des producteurs dans l'économie consiste particulièrement dans le droit de l'organisation économique d'établir en toute autonomie ses plans économiques.

enviée d'un bâtard. Le principe de l'héritage a également perdu de son importance par l'éclipse progressive de la propriété privée condamnée par les principes marxistes à disparaître totalement. Les normes concernant le monopole, l'expropriation et la nationalisation ont pratiquement perdu leur importance ; la propriété privée est tellement limitée que, pratiquement, il n'y a plus rien à monopoliser, exproprier ou nationaliser.

L'article 19 représente la base constitutionnelle de la loi sur la réforme agraire, et il reste en vigueur comme tel ; cependant comme norme constitutionnelle de la propriété foncière il est dépassé, puisque la terre n'appartient plus seulement à ceux qui la cultivent individuellement, mais est devenue en bonne partie propriété sociale ; en outre, l'Etat ne favorise nullement « le paysan pauvre et le paysan moyen » par sa politique économique actuelle, au contraire il cherche à les forcer, par une politique appropriée ⁵⁹ à abandonner la production individuelle et à entrer dans les coopératives, suivant la doctrine marxiste sur la production ⁶⁰.

La norme de l'article 20 alinéa 1 disant que l'Etat aide le peuple dans la lutte contre l'exploitation économique est absolument déplacée dans une constitution socialiste et dépourvue de logique, après l'étatisation et la socialisation de l'économie du pays. Par contre les alinéas 2 et 3 gardent, même actuellement, une certaine importance comme garantie constitutionnelle de la protection des personnes dans les rapports de louage du travail et du contrôle des conditions de travail. La garantie constitutionnelle que les personnes mineures jouissent de la protection particulière de l'Etat dans les rapports de travail, subsiste et garde son importance.

Le chapitre V, concernant les droits et devoirs des citoyens, reste complètement en vigueur, couvert par l'article 5 alinéa 2 de la Loi constitutionnelle, qui garantit les libertés individuelles et les autres droits fondamentaux de l'homme et du citoyen. En conséquence, il fait partie du nouveau système constitutionnel. L'article 98 alinéa 1 élargit les moyens juridiques de protection des droits des citoyens, déjà prévus dans l'article 39 de la Constitution, en ajoutant la possibilité d'intenter un procès aux secrétariats d'Etat et autres organes autonomes de l'administration de l'Etat en vertu d'une loi spéciale.

Dans la deuxième partie de la Constitution de 1946, consacrée à l'organisation de l'Etat, la modification est presque totale, puisque tous

⁵⁹ « L'Etat consacre une attention particulière et offre secours et facilités aux organisations coopératives populaires. » (Art. 17 de la Constitution de 1946.)

⁶⁰ Marx, Karl. *Le Capital*. Paris, p. 150. « Ce régime industriel de petits producteurs indépendants travaillant à leur compte, suppose le morcellement du sol et l'éparpillement des autres moyens de production. Comme il en exclut la concentration, il exclut aussi la coopération sur une grande échelle... il n'est compatible qu'avec un état de la production et de la société étroitement borné. »

ses chapitres sont abrogés explicitement par la Loi constitutionnelle, excepté les chapitres XIII, XIV et XVI, qui, partiellement remaniés, sont restés en vigueur.

La Loi constitutionnelle ne traite pas spécialement du système juridictionnel du pays. Néanmoins, elle fixe les normes s'y rapportant. Toutes ces normes ne changent pas la substance du chapitre XIII mais l'amendent et le précisent dans certains sens. L'article 9 de la Loi constitutionnelle précise que l'application uniforme des lois fédérales et l'unité du système juridictionnel sont du domaine des droits et devoirs de la Fédération.

D'après la Constitution de 1946, article 124, le Ministère Public est un organe de l'Assemblée populaire fédérale. Selon la Loi constitutionnelle, article 79 chiffre 9, le Procureur fédéral est nommé et relevé par le Conseil exécutif fédéral et non plus par l'Assemblée populaire fédérale ; en conséquence, la norme de l'article 124 de la Constitution de 1946, est modifiée en ce sens que le Ministère Public n'est plus un organe de l'Assemblée mais du Conseil exécutif. Il a ainsi perdu en importance. Les autres dispositions du Chapitre XIV, concernant le Ministère Public, ne sont pas modifiées.

La Loi constitutionnelle change l'article 135, du chapitre XVI de la Constitution de 1946, concernant le Commandement Suprême de l'Armée, qui s'appelle à présent Armée populaire yougoslave et non plus Armée yougoslave, pour marquer, probablement, le lien plus étroit entre l'armée et le peuple. De surcroît, le Commandant suprême des forces armées n'est plus nommé par l'Assemblée populaire fédérale, puisque cette fonction est attachée aux fonctions de Président de la République. Les autres dispositions sur l'armée ne sont pas modifiées.

Conclusions générales

Le système constitutionnel yougoslave actuel est d'une originalité telle qu'il est difficile de trouver son pareil. Ce système est composé :

de la Loi constitutionnelle du 13 janvier 1953, qui est la partie la plus importante et la base même du système. Cette loi pose des principes d'organisation du pouvoir différents de ceux qui avaient été instaurés par la Constitution du 31 janvier 1946 ; elle représente réellement la base juridique du nouveau système constitutionnel. Son caractère de loi organique se manifeste par le fait qu'elle ne s'occupe que de l'organisation de l'Etat ;

de la partie de la Constitution du 31 janvier 1946, restée inchangée, ou modifiée et complétée, concernant : les principes fondamentaux ; les tribunaux populaires, le Ministère Public et l'Armée ;

de certaines dispositions de la loi de 1950 sur la gestion des entreprises économiques par des collectivités et de la loi de 1952 sur les Comités populaires, ayant un caractère constitutionnel.

La Yougoslavie, à l'heure actuelle, a une autre structure politique, économique et sociale, que celle qu'elle possédait sous la Constitution de 1946, avant la réforme de 1953.

Si la Constitution de 1946 fut élaborée sous une très forte influence de l'idéologie socialiste et sur le modèle de l'Etat et de la Constitution de l'U.R.S.S., dont elle fut une copie imparfaite, elle n'introduisait pas, tout de même, le socialisme. Comprise comme une phase transitoire de passage du capitalisme au socialisme, l'organisation sociale et économique ne s'appuyait pas sur un système socialiste pur, mais sur un système mixte. Ce n'était qu'une étape dans la marche vers le socialisme, étape marquée par la reprise du pouvoir étatique par les masses travailleuses ayant à leur tête la classe ouvrière incorporée dans le parti communiste. Par contre, la Loi constitutionnelle de 1953 proclame la socialisation du pays, sans aucune hésitation et sans aucune ambiguïté.

Comme la Constitution de 1946, la Loi constitutionnelle ne crée rien. Elle vient confirmer un état de fait. Elle sanctionne les rapports sociaux et les institutions déjà existantes.

La Loi constitutionnelle définit la Yougoslavie comme un Etat socialiste démocratique de peuples souverains et égaux en droit. Elle est donc non seulement socialiste, mais encore démocratique. Par ce dernier terme, on a certainement voulu marquer la différence avec l'Etat socialiste, mais bureaucratique qu'est l'U.R.S.S., selon les affirmations

des hommes d'Etat yougoslaves. On a désiré insister aussi sur le caractère communiste du régime, puisque, selon Engels, « social-démocrate » est une dénomination scientifiquement erronée et qu'il faut la remplacer par communiste. Ce régime, contrairement à certaines normes de la Loi constitutionnelle, limite les droits d'une partie de la population et assure un privilège à une autre partie. Il néglige un principe démocratique affirmé ailleurs, celui que tous les citoyens sont égaux en droit.

La Yougoslavie, Etat fédératif depuis la Constitution de 1946, le reste sous la Loi constitutionnelle de 1953, avec cette différence que, précédemment, le fédéralisme avait pour base la nationalité, tandis qu'à l'heure actuelle, il a aussi pour base l'unité d'intérêts. Son caractère fédéral est prouvé par l'existence des Républiques populaires qui sont des Etats avec attribution de droits souverains. Par exemple : elles ont leur propre Constitution, leur propre territoire, qu'on ne peut pas modifier sans leur consentement ; elles dirigent, en toute indépendance, tout ce qui concerne la vie sociale, politique, économique et culturelle des Républiques ; elles participent, dans une certaine mesure, à la formation de la volonté de l'Etat fédéral, vu que l'existence du Conseil des Nationalités affirme cette participation en matière constitutionnelle et législative ; elles ont leur propre budget et leur plan économique ; elles ont leur propre pouvoir étatique autonome et organisé et enfin l'existence de la citoyenneté des Républiques qui est à la base de la citoyenneté fédérale. La tendance à la centralisation qui caractérise les rapports entre les pouvoirs fédéraux et républicains, malgré l'évidence de certaines mesures de décentralisation, restreint certainement ces souverainetés, mais on ne peut pas nier leur existence au point de vue juridique.

Les organes représentatifs du pouvoir populaire sont : les Comités populaires, comme organes de *self-government* social de la commune, de la ville, de l'arrondissement et de la Région autonome ; les Assemblées populaires, comme organes de *self-government* du peuple travailleur dans la Fédération, les Républiques et la Province autonome ; les Conseils des ouvriers, comme organes de *self-government* des producteurs dans l'économie.

L'institution des organes de *self-government* comme instruments du peuple dans l'exercice du pouvoir étatique et la gestion des affaires locales est une innovation d'importance révolutionnaire dans l'organisation du pouvoir. Elle réalise le transfert de fonctions d'Etat aux organes du *self-government* social qui ont une large autonomie.

Le peuple exerce son pouvoir et gère les affaires sociales, non seulement indirectement, mais aussi directement grâce aux élections, à la révocation, au référendum, aux réunions des électeurs et aux Conseils des citoyens. Le référendum a gagné en importance : la décision du corps électoral, en cas d'application du référendum, est obligatoire (art. 18 alinéa 2).

L'article 4, alinéa 1, de la Loi constitutionnelle détermine la base de l'organisation sociale et politique du pays, par trois principes :

le principe de la propriété sociale des moyens de production ;

le principe du *self-government* des producteurs dans l'économie ;

le principe de *self-government* du peuple travailleur dans la commune, la ville et l'arrondissement.

Le principe de la propriété sociale marque l'abolition de la propriété étatique et condamne la propriété privée à la disparition progressive certaine. La propriété sociale n'est pas entendue comme un droit de disposition individuel ou collectif mais comme le « bien du peuple », géré par le peuple. Or, ce n'est pas un droit réel, mais un droit abstrait. Selon la Constitution de 1946, le bien du peuple était entendu comme propriété de l'Etat, géré par un appareil étatique, tandis qu'à l'heure actuelle ce même bien, devenu propriété sociale, est géré par la collectivité des travailleurs et par son organe représentatif, le Conseil d'ouvriers. L'élimination de l'appareil étatique de l'entreprise économique et son remplacement par un organe représentatif social, est la plus grande réalisation de l'actuel système constitutionnel. C'est une façon très habile d'éviter la responsabilité pour ceux qui dirigent réellement l'économie du pays. En effet, personne ne peut nier l'existence du dirigisme dans tous les domaines de la vie politique, économique et sociale en Yougoslavie, malgré les autonomies constitutionnelles ce qui est, du reste, la règle dans tous les pays de démocratie populaire.

La réalisation du *self-government* des producteurs dans l'économie doit se faire « conformément aux intérêts généraux de la société » ce qui signifie qu'il n'y a qu'une seule société et en conséquence une seule et unique propriété sociale. On cherche à empêcher ainsi la renaissance des intérêts particuliers et, en conséquence, la renaissance du capitalisme.

Le *self-government* du peuple travailleur dans la commune, la ville et l'arrondissement, est une nouvelle forme de réalisation de la souveraineté du peuple. Respectant le principe marxiste, qui veut que le centre de gravité de la gestion se trouve dans les organes de *self-government* placés au niveau le plus bas parce qu'ils sont les plus proches des masses du peuple, et donc plus efficace, la Loi constitutionnelle pose le principe que les Comités populaires sont les organes de base du pouvoir populaire et les organes suprêmes du pouvoir dans la commune, la ville et l'arrondissement.

La Loi constitutionnelle comme la Constitution de 1946, consacre la liberté d'association. L'importance de cette norme constitutionnelle dépend de son application et de l'autonomie que l'Etat accorde aux associations. Si elle existe dans certains domaines, il n'en est sans doute pas de même dans le domaine politique.

Il n'existe ni doute, ni ambiguïté sur le système politique actuel en Yougoslavie. Ce système ne tolère pas l'opposition et la création de partis politiques ayant un programme opposé à l'idéologie du parti communiste

au pouvoir. Nous le savons par le texte de la Constitution, les lois édictées depuis la création de la République fédérative populaire de Yougoslavie et par les nombreuses déclarations des hommes d'Etat les plus influents du pays. Il en résulte qu'en Yougoslavie, depuis la naissance de la R.F.P.Y., il n'existe qu'un seul parti politique proprement dit ; toutes les autres organisations, qu'elles soient politiques, économiques ou sociales sont sous sa direction.

La liberté d'association politique n'existe, en Yougoslavie, que dans la ligne de l'idéologie du parti communiste au pouvoir. Le système des partis n'existe pas, mais bien le système du parti unique, le parti communiste, qui est composé « des citoyens les plus conscients » ainsi que se définissent ses membres. « L'alliance socialiste », l'ancien « Front populaire », selon une déclaration de M. Kardelj, n'est pas un parti politique, mais « un front des travailleurs de différentes opinions unis dans la lutte pour la réalisation du programme socialiste du pays »⁶¹.

La Loi constitutionnelle garantit les libertés individuelles et les autres droits fondamentaux de l'homme et du citoyen, comme déjà la Constitution de 1946, mais elle ne les mentionne pas. En effet, ceux-ci se trouvent énumérés au chapitre V de la Constitution de 1946 resté en vigueur. Cependant le fait que ces droits fondamentaux, reconnus par la majorité des pays comme base de l'organisation politique, ont trouvé place dans une Constitution ne suffit pas pour en assurer le respect. Il faut, par une application sincère de ces normes, en elles-mêmes excellentes, donner la preuve de leur valeur réelle, et empêcher ainsi toute entorse à la Constitution, ce qui est toujours grave dans un pays dont le régime est vraiment constitutionnel. Nous avons constaté, dans la première partie de notre ouvrage, que certains de ces droits fondamentaux de l'homme ne sont pas respectés. Par exemple : l'égalité devant la loi, l'universalité et l'égalité du droit de vote ; la liberté de conscience ; la liberté de la presse et la liberté de parole.

Comme la Constitution de 1946, la Loi constitutionnelle consacre la souveraineté populaire, en tant que base du pouvoir ; seulement la loi précise la notion de peuple, en peuple travailleur, donc au sens restrictif ; on cherche probablement à mettre plus en évidence le caractère communiste de l'Etat et la place privilégiée qu'il réserve à la classe ouvrière dont il assure la suprématie politique.

⁶¹ On admet, il est vrai, aux élections des candidats « sans parti ». C'est même un argument très souvent employé pour montrer de quelle liberté politique jouissent les citoyens yougoslaves. Il leur est possible de voter et d'être candidats à l'Assemblée et aux autres organes du pouvoir, mais ces candidats « sans parti » sont triés sur le volet par le parti politique unique du pays, le parti communiste. De plus, leur nombre est tellement insignifiant ; ils ne sont, en réalité, qu'une représentation symbolique des « sans parti », n'ayant jamais la possibilité d'atteindre une position plus importante, dans les organes ou institutions politiques, économiques et sociales du pays. Ils devront se résigner à des positions secondaires, qui, dans le système communiste en vigueur, sont insignifiantes.

La Loi constitutionnelle confirme l'unité du pouvoir, qui assure la centralisation, malgré la décentralisation apparente. Pour réaliser l'unité du pouvoir, elle cherche à donner une place plus importante aux assemblées populaires et aux comités populaires, assurant ainsi le gouvernement dit d'assemblée, mais gardant tout de même le caractère fédéral de l'Etat. Elle ne reconnaît plus d'autre organe suprême que l'Assemblée populaire fédérale, réalisant ainsi la plus parfaite unité du pouvoir. Les organes de l'Assemblée sont : le Président de la République et le Conseil exécutif fédéral. Ce sont deux organes tout nouveaux, ayant des fonctions politiques et exécutives du pouvoir. Les secrétariats d'Etat sont des organes administratifs fédéraux qui s'occupent directement de l'administration. Tous ces organes font partie d'un pouvoir unique et ils sont responsables directement devant l'Assemblée populaire fédérale.

Cette Assemblée est, au point de vue formel, un corps représentatif bicaméral. En réalité c'est plutôt un système tricaméral et, pour certaines questions, unicaméral. En cela réside l'originalité et la particularité de sa structure, que l'on peut qualifier d'unique au monde. Au point de vue formel, elle est composée de deux Chambres : le Conseil fédéral et le Conseil des producteurs, mais il existe également un Conseil des Nationalités, dont les membres font partie intégrante du Conseil fédéral.

L'institution du Conseil des producteurs donne un tout nouvel aspect à l'Assemblée populaire fédérale ; en conséquence elle présente une originalité sans précédent dans l'histoire constitutionnelle en général. Les rapports entre les deux Chambres ne sont pas les mêmes que ceux qui existaient entre le Conseil fédéral et le Conseil des Nationalités sous la Constitution de 1946, car la structure et les buts à atteindre ne sont pas les mêmes. C'est l'institution la plus révolutionnaire de la Loi constitutionnelle. Le Conseil des producteurs est original tant par sa composition que par ses compétences. Il assure à la classe ouvrière une place prépondérante dans la direction de la vie politique et économique du pays ce qui est parfaitement en accord avec les enseignements de Marx, Engels et Lénine, sur l'organisation politique, économique et sociale ⁶².

Les députés à l'Assemblée populaire fédérale ont un mandat impératif et sont révocables en tout temps par les électeurs de leur circonscription. En conséquence, ils n'ont pas de liberté d'action et ne représentent pas la nation, comme la Loi constitutionnelle de 1953 le déclare par erreur, mais uniquement leur circonscription.

Les Comités et les Commissions de l'Assemblée populaire fédérale ont obtenu une plus grande importance qu'ils n'en avaient sous la Constitution de 1946, ce qui est une conséquence logique de la signification

⁶² La composition actuelle du Conseil des producteurs fédéral est la suivante : les ouvriers engagés dans l'industrie, les transports et le commerce sont représentés par 135 députés, tandis que le groupe agricole, beaucoup plus nombreux (70 à 80 % de la population) n'a que 67 députés.

croissante de ces institutions dans l'organisation des Parlements et des Assemblées en général. Toutefois, les Comités et les Commissions de l'Assemblée populaire fédérale yougoslave ne peuvent pas jouer, à notre avis, le rôle qu'ils auraient dû jouer, s'il avait existé plusieurs partis politiques et non pas un seul, et s'il avait existé une opposition, donc un régime parlementaire, ce qui n'est pas le cas et ne pouvait pas l'être dans les pays organisés sur la base des principes marxistes ⁶³.

Avec l'institution du Président de la République, la Yougoslavie a abandonné le principe du chef de l'Etat collectif. En fait cela ne s'oppose en rien aux principes marxistes, qui permettent les variations dans les formes politiques, pourvu que le but reste le même ⁶⁴. Le Président de la République yougoslave est très puissant, tant par ses attributions constitutionnelles que par le fait qu'il est actuellement le chef du parti politique unique du pays, le parti communiste. Celui-ci est au pouvoir depuis la création de la République fédérative populaire de Yougoslavie en 1945 ; il est fidèle à la doctrine marxiste-léniniste, détient le pouvoir prolétarien et l'exerce sans partage ⁶⁵.

Le Conseil exécutif fédéral avec ses attributions constitutionnelles, peut être considéré comme l'organe le plus élevé dans l'organisation du pouvoir, à côté du Président de la République. Dans la conception yougoslave, c'est un « petit Parlement », un comité politique spécial de l'Assemblée choisi parmi les députés du Conseil fédéral. L'importance de cet organe éminemment politique se manifeste par les dispositions constitutionnelles fixant sa composition. Elles prévoient que, dans ce Conseil, toutes les Républiques populaires doivent être nécessairement représentées et que les Présidents des Conseils exécutifs des Républiques populaires en sont membres *ipso facto*.

⁶³ Lénine. *L'Etat et la révolution*. Ed. Petite Bibliothèque Lénine. Paris, 1953, pp. 53, 54 et 56.

« La commune, a dit Marx, devait être non pas une corporation parlementaire mais une corporation laborieuse, à la fois législative et exécutive. » (Page 53.)

« Le moyen de sortir du parlementarisme assurément n'est pas d'annuler les institutions représentatives et l'éligibilité, mais de transformer ces moulins à paroles que sont les assemblées représentatives en assemblées travaillant réellement. » (Page 54.)

« Les institutions représentatives sont maintenues, mais il n'y a plus de parlementarisme comme système spécial, comme division du travail législatif et exécutif, comme situation privilégiée pour les députés. Nous ne pouvons nous figurer une démocratie, même une démocratie prolétarienne, sans institutions représentatives, mais nous devons réaliser la démocratie sans parlementarisme. » (Page 56.)

⁶⁴ Lénine. *Op. cit.*, p. 41. « Le passage du capitalisme au communisme ne peut naturellement manquer de susciter un très grand nombre de formes politiques variées, mais dont la nature foncière sera également inévitable : la dictature du prolétariat. »

⁶⁵ Lénine. *Op. cit.*, p. 30. « La doctrine de la lutte de classe, appliquée par Marx à l'Etat et la révolution, amène fatalement à reconnaître la suprématie politique, la dictature du prolétariat, c'est-à-dire un pouvoir prolétarien sans partage et reposant directement sur la force des masses armées. »

La nouvelle administration fédérale se distingue de l'ancienne par la place dans l'organisation de l'Etat, par son organisation et par ses compétences, de telle manière qu'il est permis de considérer que les dispositions de la Loi constitutionnelle concernant l'administration fédérale n'ont rien de commun avec les textes de la Constitution de 1946. Elle exerce la fonction administrative de l'exécutif, donc la partie non politique. Elle est sous la direction politique, la surveillance et le contrôle du Conseil exécutif fédéral. Elle est composée de spécialistes, techniciens et autres fonctionnaires qui ne sont pas des représentants du pouvoir, mais ses serviteurs. Les organes de l'administration sont des instruments du pouvoir exécutif, qui les nomme et les relève. Il n'y a plus de ministères mais des secrétariats d'Etat qui sont, à l'heure actuelle, les organes les plus importants de l'administration fédérale.

Les organes du pouvoir des Républiques populaires, membres de la Fédération, sont une copie presque parfaite de l'organisation du pouvoir fédéral. L'Assemblée populaire de la République est composée de deux Chambres : le Conseil de la République et le Conseil des producteurs. Elle est l'organe suprême et central du pouvoir dans les Républiques populaires.

Les organes les plus caractéristiques de l'administration des Républiques, sont les Conseils. Ce sont des organes tout nouveaux, mi-sociaux, mi-étatiques. Ils constituent une phase transitoire entre la gestion étatique et la gestion sociale. Il y a, à l'heure actuelle, les Conseils suivants : ceux de l'Instruction publique et de la Culture, de la Santé publique, et de la Politique sociale.

En Yougoslavie, et uniquement dans la République de Serbie, existent des Unités autonomes. L'existence de ces Unités et les droits autonomes des citoyens s'expliquent par l'existence sur ce territoire d'une pluralité de nations et par leur différence relative au développement économique et culturel. Il est curieux que ce principe et ces raisons n'aient pas été pris en considération quand il s'agissait de l'organisation des autres Républiques et spécialement de la Croatie, et de la Bosnie et Herzégovine, où existent aussi une pluralité de nations et une différence relative de développement économique et culturel ⁶⁶.

L'organisation du pouvoir des Unités autonomes, dans la Constitution de 1946, fut basée sur des principes valables pour l'organisation du pouvoir des Comités populaires, tandis qu'actuellement elle est fondée sur les principes valables pour l'organisation du pouvoir des Républiques, réalisant le principe du « Gouvernement d'Assemblée ». Cela revient à dire que le centre du pouvoir des Unités autonomes se trouve dans leurs corps représentatifs. En conséquence, l'indépendance des Unités auto-

⁶⁶ Les Serbes et Slovènes, en Croatie, et les musulmans, en Bosnie et Herzégovine, constituent des minorités compactes. En outre, une différence économique sensible existe entre la Croatie, d'une part, laquelle est industriellement la plus développée et la plus riche en Yougoslavie, et la Dalmatie ou l'Istrie, d'autre part.

nomes est plus grande, à l'heure actuelle, bien que, au point de vue juridique elles fassent partie intégrale de la République de Serbie. Juridiquement il n'existe pas de différence entre la Province et la Région autonome ; elles ont une autonomie politique et territoriale. Signalons, de plus, que les Unités autonomes participent directement à la volonté de la Fédération ; cela leur assure une certaine protection de leurs droits autonomes et la caractéristique d'un Etat fédéré, ce qu'elles ne sont pas.

Il est clair que la Yougoslavie est désormais un Etat plus socialiste, plus marxiste et léniniste qu'elle ne l'était sous la Constitution de 1946. Par la Loi constitutionnelle du 13 janvier 1953, elle se trouve présentement dans la première phase de la société communiste, ou la phase inférieure du communisme, ordinairement appelée phase du socialisme. Dans cette phase, les moyens de production cessent d'être propriété privée pour appartenir à la société tout entière. C'est la phase de l'édification du communisme où « l'Etat existe encore, car l'appareil étatique doit servir à la dictature du prolétariat » ⁶⁷. De plus, il semble que cette phase soit dans une certaine mesure dépassée, puisqu'à l'heure actuelle, en Yougoslavie, ce n'est plus l'Etat qui a la possession des moyens de production « au nom de la société » mais c'est la société même qui en est propriétaire, et c'est elle qui remet la gestion des biens du peuple aux Conseils d'ouvriers. En conséquence, si on prend en considération le fait que le parti communiste yougoslave suit strictement les principes énoncés par Marx, Engels et Lénine, il apparaît que la Yougoslavie est sortie de la phase de transition du capitalisme au socialisme, c'est-à-dire de la phase de la dictature révolutionnaire du prolétariat ⁶⁸.

Mais, comme pour la phase de transition du capitalisme au socialisme, la première phase de la société communiste en Yougoslavie présente elle aussi certaines originalités, comme, par exemple : la suppression du secteur étatique de la propriété, secteur présentement le plus puissant dans les autres pays à régime communiste, et son remplacement par le secteur social ; l'élimination de l'appareil étatique dans la gestion des entreprises économiques et son remplacement par la gestion sociale, soit par les représentants de la société, les Conseils d'ouvriers.

⁶⁷ Lénine, *Op. cit.*, pp. 107 et 108. « Dans cette phase, le principe socialiste « qui ne travaille pas, ne mange pas » est déjà réalisé comme également l'autre principe socialiste « à somme égale de travail somme égale de produits ». Mais ce n'est pas encore le communisme, cela n'abolit pas encore le droit bourgeois qui, à des gens inégaux et pour une somme inégale, réellement inégale, de travail, attribue une somme égale de produit ». C'est pourquoi subsiste la nécessité d'un Etat qui, tout en maintenant la propriété commune des moyens de production, maintient l'égalité du travail et l'égalité de la répartition. »

⁶⁸ Lénine, *Op. cit.*, p. 103. « Dans la période de transition du capitalisme au communisme, la répression est encore nécessaire. L'appareil spécial de répression de l'Etat est encore nécessaire, mais, c'est un Etat transitoire, ce n'est plus l'Etat proprement dit, car l'écrasement d'une minorité d'exploiteurs par la majorité des esclaves salariée d'hier est chose relativement si facile, si simple, et si naturelle... »

Avec l'institution des Conseils : de l'Instruction publique et de la Culture ; de la Santé publique et de la Politique sociale dans les Républiques, un pas est fait vers l'élimination de l'Etat et de son appareil des affaires administratives et en conséquence vers le commencement de la « léthargie » de l'Etat, selon Engels.

Il en résulte que la République fédérative populaire de Yougoslavie suit fidèlement le chemin du communisme, ce que les hommes politiques yougoslaves actuels n'ont jamais cessé de répéter à ceux qui ont voulu les entendre. Elle applique strictement les principes des grands théoriciens socialistes Marx, Engels et Lénine qui sont pour les communistes des lois immuables.

Si la formule politique varie, il est erroné d'y voir une tendance déviationniste. En effet, la variation dans la méthode à appliquer est même recommandée par les théoriciens communistes, pourvu que le but à atteindre reste le même : la dictature du prolétariat.

La Loi constitutionnelle, les lois qui l'ont précédée, et qui la suivront n'ont d'importance que si elles assurent la réalisation de lois immuables, qui proclament les principes ci-après :

l'Etat est, en principe, l'Etat de la classe la plus puissante, qui devient la classe politiquement dominante, exploitant la classe dominée ;

l'abolition de l'Etat signifie l'anéantissement de l'Etat bourgeois, tandis que l'Etat prolétarien subsiste après la révolution socialiste ;

l'Etat, quel qu'il soit, ne saurait être libre et ne saurait être populaire, car, selon Marx et Engels, l'Etat est une force de répression dirigée contre la classe opprimée, pendant une période transitoire, tout au moins ;

l'Etat, c'est le prolétariat organisé en classe dominante jusqu'à la suppression complète des classes ;

le pouvoir prolétarien s'exerce sans partage et repose directement sur la force des masses ;

le pouvoir politique et l'organisation centralisée de la force sont nécessaires au prolétariat pour réprimer la résistance des exploiters et diriger la masse innombrable de la population : paysannerie, petite-bourgeoisie, semi-prolétariat, dans la voie de l'édification d'une économie socialiste ;

les deux institutions les plus typiques du pouvoir centralisé de l'Etat sont la bureaucratie et l'armée permanente, parasites de la société bourgeoise ;

il faut remplacer la machine de l'Etat, une fois celle-ci brisée, de la manière suivante : supprimer l'armée permanente et la remplacer par le peuple armé ; appliquer le principe de l'éligibilité et de la révocabilité de tous les représentants et fonctionnaires ; faire disparaître les droits

acquis et les droits de représentation des grands dignitaires de l'Etat, et ces dignitaires eux-mêmes ; briser la force spirituelle, le pouvoir des prêtres ; supprimer le Parlement, moulin à paroles, et le parlementarisme ; tout subordonner à l'avant-garde armée, au prolétariat ; faire de la commune la forme politique de tous les villages, même les plus petits ; assurer le centralisme démocratique, dans la république une et indivisible ; la république fédérative est une exception à la règle du centralisme démocratique, comme transition entre la monarchie et la république centralisée, ou lorsque se pose la question des nationalités ; cette centralisation démocratique n'exclut nullement une large autonomie locale ; faire du *self-government* le principe de l'administration autonome complète de la province, du district, de la commune, appliqué par des fonctionnaires élus au suffrage universel ; supprimer toutes les autorités locales et provinciales nommées par le gouvernement ; faire de la religion une affaire privée par rapport à l'Etat et non par rapport au parti, car, admettre la neutralité en matière religieuse, ce serait désavouer la lutte du parti contre la « religion, opium du peuple ».

Une démocratie rigoureusement conséquente est, selon Lénine, impossible en régime capitaliste ; et toute démocratie doit disparaître en régime socialiste ⁶⁹.

En conséquence, le caractère véritable du régime politique yougoslave doit être cherché, en dehors des textes constitutionnels, dans les œuvres de Marx, d'Engels et de Lénine.

⁶⁹ Lénine. *Op. cit.*, p. 90.

BIBLIOGRAPHIE

I

Documents officiels

- Constitution de la R.F.P. de Yougoslavie du 31 janvier 1946.* Traduction française par M. André Pierre. Union interparlementaire : Informations constitutionnelles et parlementaires publiées par la section autonome des secrétaires généraux des Parlements, avec la collaboration du Bureau interparlementaire. 1948. Numéro unique pp. 142 à 170.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris : *Les Constitutions européennes*. Paris, 1951. Tome II.
- FABRE, M. H. *Revue du Droit public et de la science politique*. Juillet-septembre 1946, Paris, p. 454.
- Projet de Constitution de la R.F.P.Y., présenté par le Ministre pour la Constituante le 1er décembre 1945.* Belgrade. Texte serbo-croate.
- Loi sur les associations du 21 juin 1946.* Texte serbo-croate.
- Loi sur la presse du 8 juillet 1946.* Belgrade. Texte serbo-croate.
- Loi fédérale sur les Comités populaires du 28 mai 1949.* Belgrade. Texte serbo-croate.
- Loi fédérale sur la gestion des entreprises économiques étatiques et des groupements d'entreprises économiques supérieures par les collectivités des travailleurs, du 2 juillet 1950.* Belgrade. Texte serbo-croate.
- Loi fédérale sur les Comités populaires, du 1er avril 1952.* Belgrade. Texte serbo-croate.
- Loi fédérale sur les droits et devoirs, élection et révocation des députés, du 10 septembre 1953.* Belgrade. Texte serbo-croate.
- Recueil des lois de la R.F.P.Y.* No 14. Belgrade, 1947.
- Loi constitutionnelle sur les fondements et l'organisation sociale et politique et les organes du pouvoir du 13 janvier 1953.* Traduction française par Durand Claude : *Revue du Droit public et de la science politique*. Janvier-mars 1954. No 1. Paris.
- Nouvelle Constitution de la R.F.P.Y. : Loi constitutionnelle du 13 janvier 1953 et Constitution du 31 janvier 1946 (partie non abolie).* Texte serbo-croate. Belgrade.
- Loi constitutionnelle sur les fondements de l'organisation sociale et politique et les organes du pouvoir de la République populaire de Serbie. Le nouveau droit yougoslave.* Janvier-juin 1953, p. 42. Belgrade.
- Statuts de la Province autonome et de la Région autonome. Le nouveau droit yougoslave.* Janvier-juin 1953, p. 75. Belgrade.
- Statuts du parti communiste yougoslave.* Belgrade, 1948. Texte serbo-croate.

- Statistique générale d'Etat. Recensement du 21 janvier 1921.* Sarajevo, 1932. Texte serbo-croate.
- Résultats préliminaires du recensement de la population de la R.F.P.Y. du 15 mars 1948.* Belgrade. Texte serbo-croate.
- Première et deuxième sessions du Conseil antifasciste de la libération nationale yougoslave. Notes sténographiques et autres sources.* Ed. Présidium de l'Assemblée fédérale. Belgrade, 1953. Texte serbo-croate.
- Troisième session du Conseil antifasciste de la libération nationale yougoslave et session de l'Assemblée populaire fédérale provisoire du 7 au 26 août 1945 à Belgrade. Notes sténographiques.* Ed. Présidium de l'Assemblée populaire fédérale. Belgrade. Texte serbo-croate.
- Assemblée constituante yougoslave. Session du 29 novembre 1945 au 1er février 1946. Notes sténographiques.* Ed. Présidium de l'Assemblée populaire fédérale. Belgrade, 1946. Texte serbo-croate.
- Constitution de la République de Tchécoslovaquie du 9 mai 1948.* Ed. Ministère de l'Information. Prague, 1949. Texte tchécoslovaque.
- Constitution de la République de Chine du 20 octobre 1954.* Ed. « Nova Doba ». No 39. Prague, 1954. Texte tchécoslovaque.
- Constitution suisse du 29 mai 1874 avec modifications intervenues jusqu'au 1er juin 1948.* Publiée par la Chancellerie fédérale. Texte français.
- Constitution (Loi fondamentale) de l'U.R.S.S. de 1936.* Editions sociales, Paris, 1945. (Avec modifications et additions approuvées par les I^{re}, II, III, IV et V^{me} sessions du Soviet suprême de l'U.R.S.S.)
- The Population of Yugoslavia.* Department of commerce United States of America. 1954.

II

Ouvrages historiques de caractère général

- ARMSTRONG, Hamilton Fish : *Tito and Goliath.* The Macmillan Company New York 1951.
- BLAIRY, Jean : *Crépuscule danubien : Yougoslavie, Roumanie.* Paris, 1946.
- BOURQUIN, Maurice : *Histoire de la Sainte Alliance.* Genève, 1954.
- Documents sur la Yougoslavie.* Paris, 1950, 1952 et 1953. Texte serbo-croate.
- DÉDIJER, Vladimir : *Tito Speaks.* Belgrade, 1953.
- RISTELHUEBER, René : *Histoire des peuples balkaniques.* Paris, 1950.
- PIJADE, Mosa : *La fable de l'aide soviétique à l'insurrection nationale yougoslave.* Paris, 1953.
- YOURICHITCH, Eugéníy : *Le procès Tito-Mihailovitch.* Paris, 1950.

III

Études et critiques

- AMIAMO, L. Morgan : *La Constitution des Etats-Unis.* Paris, 1947.
- BATTELLI, Maurice : *Le istituzioni de democrazia diretta.* Firenze, 1949. *Cours de droit public et administratif suisse à l'Université de Genève.* 1947-1948. Notes manuscrites.

- BERLIN, Alfred : *Die staatsrechtliche Stellung Kroatiens seit 1868*. Thèse. Leipzig, 1931.
- BOGDANOVITCH, D. : *La Bosnie et Herzégovine*. Thèse. Montpellier, 1930.
- BOISSIER, Léopold : *Cours de droit constitutionnel comparé à l'Université de Genève*. 1947-1948. Notes manuscrites.
- BOURQUIN, Maurice : *Cours de droit international public à l'Université de Genève*, 1947-1948. Notes manuscrites.
- BRUPBACHER, Fritz : *Socialisme et liberté*. Neuchâtel, 1955.
- DJORDJÉVITCH, Dr, Jovan : *Droit constitutionnel yougoslave*. Belgrade, 1953. *L'autonomie dans l'Etat fédéral yougoslave. Le nouveau droit yougoslave*. Janvier-juin 1953, p. 30. Belgrade. *Organisation politique et étatique de Yougoslavie*. Belgrade, 1956.
- DUBOIS, Joseph : *La Constitution de l'Empire allemand, du 11 août 1919*. Paris, 1920.
- DUGUIT, Léon : *Traité de droit constitutionnel*. Paris, 1924-1930.
- DURAND, Claude : *La réforme de la Constitution de la R.F.P.Y. (du 13 janvier 1953) et le droit constitutionnel de la doctrine marxiste-léniniste*. Publié dans la *Revue du droit public*. Janvier-mars 1954. Paris.
- ESMEIN, A. : *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*. Paris, 1927-1928. Tomes I et II.
- FABRE, M. H. : *La Constitution yougoslave du 31 janvier 1946*. *Revue du droit public*, p. 454. Juillet-septembre 1948. Paris.
- GUGGENHEIM, Paul : *Traité de droit international public*. Tomes I et II. Genève, 1953.
- HENNESSY, J. et BRUN, Charles : *Le principe fédératif*. Paris, 1940.
- HORVATSKI, M. : *La Constitution du 28 juin 1921*, « Vidovdan ». Thèse. Grenoble, 1927.
- JOUVENEL, Bertrand de : *Du pouvoir. Histoire naturelle de sa croissance*. Genève, 1947.
- KARDELJ, Eduard : *Les caractéristiques principales de la Constitution de 1946*. Zagreb, 1946. Texte serbo-croate. *La voie de la nouvelle Yougoslavie*. Belgrade, 1949. *Les voies de la démocratie yougoslave. Questions actuelles du socialisme*. Mars 1953. Paris. *La base de l'organisation sociale et politique de la R.F.P.Y.* Belgrade, 1953. Texte serbo-croate. *La nouvelle loi constitutionnelle de Yougoslavie*. Belgrade, 1953. *Les caractéristiques de la nouvelle loi sur les Comités populaires. Le nouveau droit yougoslave*. Octobre-décembre 1950.
- LAKATOS, J. *La Yougoslavie à la lumière de la statistique*. Zagreb, 1919.
- LÉNINE, Vladimir : *L'Etat et la Révolution*. Ed. Petite Bibliothèque Lénine. Paris, 1933.
- LOUTZITCH, D. : *La Constitution du Royaume de Yougoslavie du 3 septembre 1931*. Thèse. Paris, 1933.
- MARX, Karl : *Le Capital*. Les belles éditions, Paris.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris : *Les Constitutions européennes*. Paris, 1951. Tomes I et II.
- PIJADE, Mosa : *Documents et articles choisis, de 1941 à 1947*. Belgrade, 1948. Texte serbo-croate.
- PRÉLOT, Marcel : *Précis de droit constitutionnel*. Paris, 1953.
- ROBINET DE CLERY, Adrien : *La responsabilité politique des ministres devant le Parlement. Mémoires publiés par la Faculté de droit de Genève*. No 13. Genève, 1956.

- ROUSSEAU, J. J. : *Du Contrat social*. Genève, 1947.
- SAUSER-HALL, G. : *Guide politique suisse*. Lausanne, 1947 et 1956.
- UNION INTERPARLEMENTAIRE : *Informations constitutionnelles et parlementaires* publiées par : Léopold Boissier, Boris Mirkine-Guetzévitch et Adrien Robinet de Clery. No 5/6. 30 septembre 1939. Genève. *Décret sur la Banovine de Croatie en date du 26 août 1939*. Documents préliminaires : Conférence de Vienne 27 août à 2 septembre 1954 ; Conférence de Berne 1952.
- VUJÉVITCH, P. : *Royaume de Yougoslavie. Aperçus géographique et ethnographique*. Belgrade, 1930.
- VERLOOP, C. M. : *Le royaume de Monténégro*. Paris, 1911.
- ZUJOVITCH, Mladen : *Le pouvoir constituant dans les Constitutions serbes*. Thèse. Paris, 1928.

IV

Articles de revues

- Revue internationale d'Histoire politique et constitutionnelle*. Janvier-mars 1953. Paris. *L'option démocratique* par Massenet, Michel.
- Politique internationale*. *Pharos* No 17 mai et No 18 juillet. 1953. Paris. *L'organisation de la nouvelle Yougoslavie*, par Georges Rolland.
- Le nouveau droit yougoslave*. Bulletin sur le droit et la législation de la R.F.P.Y. Belgrade. Janvier-juin 1953.
- Informations constitutionnelles et parlementaires*. Paris, 1948, pp. 142 à 170. *Esteri : La question de Trieste*. Numéro spécial. Septembre 1952. Rome.

V

Etudes parues dans les quotidiens internationaux

- Gazette de Lausanne : l'Affaire Djilas*, par Michel Clerc. *Quelle est la portée réelle de l'Affaire Djilas-Dédiçer ?* 2 janvier 1955.
- The Times* (London). 10 octobre 1929. *Kingdom of Yugoslavia*. Remapping the State. Governors appointed.
- Le Monde*, Paris. 22 janvier 1942. *Définition de la démocratie populaire*, par Georges Dimitrov, dans son rapport au Ve Congrès du parti communiste bulgare.
- Srpske Novine*, journal officiel du Royaume de Serbie. No 133 du 7 novembre 1917. Interview du Roi Pierre Ier par le journaliste américain E. Marshal.
- L'Echo de Belgrade*. 20 septembre 1939 et 18 janvier 1940. *Analyse du Décret sur la Banovine de Croatie* par le prof. Djordjé Tassitch.
- Politika* du 6 octobre 1954. Belgrade. *L'ancienne zone « B » sous l'administration civile yougoslave*.
- Borba* du 6 octobre 1954. Belgrade. *L'accord sur la solution du problème de Trieste*.

Index alphabétique des noms de personnes

A

Abraham, Lincoln, 156.
Amiamo, L. Morgan, 72, 126, 202, 252.
Armstrong Hamilton Fish, 36, 252.

B

Battelli, Maurice, 2, 5, 76, 158, 183, 252.
Berlin, Alfred, 253.
Blairy, Jean, 252.
Bogdanovitch, D., 18, 253.
Boissier, Léopold, 2, 5, 30, 181, 253, 254.
Bourquin, Maurice, 126, 251, 253.
Boyitch, Miloutin, 15.
Broz-Tito, Josip, 43, 44, 45, 46, 50, 51, 52, 70, 135, 204.
Brupbacher, Fritz, 165, 253.
Brun, Charles J., 60, 253.

C

Clerc, Michel, 254.

D

Dedijer, Vladimir, 45, 134, 252, 254.
Dimitrov, Georges, 254.
Djilas, Milovan, 87, 254.
Donovan, J., 36.
Djordjévitch, Jovan, 46, 47, 54, 55, 61, 62, 67, 69, 70, 73, 74, 105, 127, 133, 134, 135, 154, 157, 164, 165, 170, 190, 221, 251, 253.
Duguit, Léon, 77, 126, 128, 253.
Dubois, Joseph, 253.
Durand, Claude, 251, 253.

E

Engels, Friedrich, 7, 62, 63, 244, 247, 248, 249.
Esmein, A., 60, 71, 72, 83, 104, 253.

F

Fabre, M. Henry, 251, 253.

G

Graven, Jean, 2, 5.
Guggenheim, Paul, 9, 74, 253.

H

Hennessy, Jean, 60, 253.
Hitler, Adolph, 40, 44, 45.
Hobbes, Thomas, 72.
Horvatski, Milan, 16, 17, 253.

J

Jouvenel, Bertrand de, 67, 253.

K

Kara-George, Petrovitch, 10, 11, 12.
Kara-Georgévitch, Pierre Ier, 14, 254.
Kara-Georgévitch, Pierre II, 40.
Kara-Georgévitch, Alexandre Ier, 26, 34.
Kara-Georgévitch, Paul, 32, 34, 36.
Kara-Georgévitch, Alexandre, 12, 13.
Kardelj, Edouard, 53, 54, 56, 145, 151, 152, 153, 162, 170, 243, 253.
Korosec, Anton, 20, 21.
Krivic, M., 181.

L

Lakatos, J., 253.
Lénine, Vladimir, 39, 61, 62, 84, 146, 151, 244, 245, 247, 248, 249, 253.
Liebeskind, W. Amédée, 2, 5.
Loutzitch, D., 253.

M

Massenet, Michel, 254.
Marshal, Michel, 254.
Marx, Karl, 7, 62, 63, 238, 244, 245,
247, 248, 249, 253.
Matchek, Vlatko, 27, 30, 34.
Mestrovitch, Ivan, 27.
Mihailovitch, Dragoljub, 42, 43, 45, 48,
51, 52.
Mirkine-Guetzévitch, Boris, 24, 30, 76,
251, 253, 254.
Montesquieu, Ch. L. de, 66, 67, 124.

O

Obrénovitch, Miloche, 11, 12, 13.
Obrénovitch, Alexandre Ier, 13, 14.
Obrénovitch, Milan IV, 13.

P

Pachitch, Nikolas, 21.
Petrovitch, Nikolas Ier, 15.
Pierre, André, 251.
Pijade, Mosa, 43, 44, 45, 46, 57, 252,
253.
Prélot, Marcel, 29, 82, 104, 182, 189,
195, 197, 253.
Pribitchévitch, Svetoazar, 26.
Protitch, Stoyan, 21, 22.

R

Raditch, Stjepan, 21, 26.
Ribar, Ivan, 48.
Ristelhueber, René, 10, 252.
Robinet de Clery, Adrien, 2, 5, 30, 68,
253, 254.
Rolland, Georges, 254.
Roosevelt, Franklin, 36.
Rousseau, J. J., 72, 104, 128, 254.

S

Sausser-Hall, G. 60, 73, 253.
Simovitch, Douchan, 40, 41.
Soubachitch, J., 50, 52.

T

Tassitch, Georges, 34, 254.
Tzvetkovitch, Dragicha, 30, 34.

V

Verloop, C. M., 16, 254.
Vujévitch, Pavlé, 254.

Y

Yovanovitch, Slobodan, 14.
Yourichitch, E., 43, 252.

Z

Zujovitch, Mladen, 11, 14, 254.

Table des matières

	Pages
Avant-propos	7
Introduction :	
Aperçu général de l'évolution constitutionnelle du Royaume de Yougoslavie	9
I	
La situation politique et constitutionnelle des membres du nouvel Etat. Le Royaume de Serbie ; le Royaume de Monténégro ; la Province autonome de Croatie et Slavonie ; la Slovénie ; la Dalmatie ; la Voïvodine ; la Bosnie et Herzégovine	9
II	
Origine juridique du Royaume de Yougoslavie	19
III	
La vie constitutionnelle dans le Royaume de Yougoslavie. — La Constitution du 28 juin 1921. — Le régime absolu du Roi Alexandre Ier. — La Constitution octroyée par le Roi le 3 septembre 1931. — Le décret de la Régence sur la Banovine de Croatie, du 25 août 1939 et le protocole d'accord serbo-croate du 26 août 1939	21
IV	
Conclusion	33

PREMIÈRE PARTIE

La Constitution du 31 janvier 1946	37
---	----

LIVRE PREMIER

La genèse de la République Fédérative Populaire de Yougoslavie	39
---	----

CHAPITRE PREMIER

Le 6 avril 1941. L'attaque-surprise concentrée contre la Yougoslavie. — Le mouvement de résistance sous le commandement du général d'armée Dragoljub-Draja Mihailovitch	42
---	----

CHAPITRE DEUXIÈME

Le mouvement de résistance organisé par le parti communiste sous le commandement du maréchal Josip Broz-Tito	44
La première session du Conseil antifasciste de la libération nationale tenue à Bihac (Bosnie) les 26 et 27 novembre 1942	46
La deuxième session du Conseil antifasciste de libération nationale tenue à Jajcé (Bosnie) les 29 et 30 novembre 1943	48

CHAPITRE TROISIÈME

La Conférence de Yalta, en février 1945. Le Gouvernement royal : Souba-chitch-Tito et le Gouvernement royal : Tito-Soubachitch	50
La troisième session du Conseil antifasciste de la libération nationale tenue à Belgrade le 7 août 1945	53
La consultation populaire du 11 novembre 1945 et la déchéance de la monarchie. La proclamation de la République fédérative populaire	54
Travaux préliminaires pour l'élaboration et le vote de la Constitution du 31 janvier 1946	56

LIVRE DEUXIÈME

Principes fondamentaux	59
---	-----------

CHAPITRE PREMIER

<i>Le fédéralisme yougoslave</i>	59
Le fédéralisme comme système d'organisation de l'Etat	60
Caractéristiques du fédéralisme yougoslave	62

CHAPITRE DEUXIÈME

<i>Le pouvoir populaire</i>	66
---------------------------------------	----

CHAPITRE TROISIÈME

<i>Droits fondamentaux des peuples et des Républiques populaires</i>	71
1) La souveraineté	71
2) La protection des minorités nationales	74

CHAPITRE QUATRIÈME

<i>Droits et devoirs des citoyens</i>	76
1) L'égalité devant la loi	77
2) Le droit de vote : universel, égal, direct et secret	77
3) La révocation	81
4) La liberté de conscience et la liberté religieuse	83
5) La protection de la famille	84
6) La liberté de la presse, de parole, d'association, de rassemblement et de réunion publique	85

	Pages
7) La liberté du travail	89
8) Le droit de pétition	89
9) Le système électoral	90

CHAPITRE CINQUIÈME

<i>Organisation sociale et économique</i>	92
Le secteur des biens du peuple, ou secteur étatique	92
Le secteur de la propriété des organisations coopératives populaires	93
Le secteur de la propriété privée	93
Le dirigisme économique et le contrôle sur le secteur privé de l'économie	94

LIVRE TROISIÈME

Organisation de l'Etat	97
---	-----------

CHAPITRE PREMIER

<i>Les rapports entre l'Etat fédératif et les Républiques populaires</i>	97
--	----

CHAPITRE DEUXIÈME

<i>Les organes fédéraux suprêmes du pouvoir d'Etat</i>	102
L'Assemblée populaire fédérale	102
Le Présidium de l'Assemblée populaire fédérale	105

CHAPITRE TROISIÈME

<i>Les organes fédéraux de l'Administration d'Etat</i>	107
Le Gouvernement fédéral	107

CHAPITRE QUATRIÈME

<i>Les organes supérieurs du pouvoir d'Etat des Républiques populaires et leurs organes d'Administration d'Etat</i>	109
L'Assemblée populaire de la République	109
Le Présidium de l'Assemblée populaire de la République	110
Le Gouvernement de la République	110

CHAPITRE CINQUIÈME

<i>Les organes du pouvoir d'Etat des Provinces autonomes et des Régions autonomes</i>	111
<i>Les organes du pouvoir d'Etat des Unités administratives territoriales</i>	111

CHAPITRE SIXIÈME

<i>Les rapports entre les organes du pouvoir d'Etat et les organes de l'Administration d'Etat</i>	113
---	-----

CHAPITRE SEPTIÈME

<i>Les organes de la justice</i>	115
1) Les tribunaux populaires	115
2) Le Ministère Public	118

CHAPITRE HUITIÈME

<i>L'Armée</i>	120
--------------------------	-----

LIVRE QUATRIÈME

CHAPITRE PREMIER

<i>De la revision de la Constitution</i>	121
--	-----

CHAPITRE DEUXIÈME

<i>Conclusion</i>	124
-----------------------------	-----

DEUXIÈME PARTIE

La Loi constitutionnelle du 13 janvier 1953	131
--	-----

LIVRE PREMIER

La revision tacite de la Constitution du 31 janvier 1946	133
---	-----

CHAPITRE PREMIER

<i>Généralités</i>	133
------------------------------	-----

CHAPITRE DEUXIÈME

<i>La création et le développement des Comités populaires</i>	136
<i>La loi générale sur les Comités populaires du 28 mai 1949</i>	136
<i>La loi générale sur les Comités populaires du 1er avril 1952</i>	138

CHAPITRE TROISIÈME

<i>La loi fondamentale du 2 juillet 1950 sur la gestion des entreprises et des groupements économiques supérieurs par les collectivités</i>	141
---	-----

CHAPITRE QUATRIÈME

<i>Conclusion</i>	144
-----------------------------	-----

LIVRE DEUXIÈME

Pages

La République Fédérative Populaire de Yougoslavie 147

CHAPITRE PREMIER

*Travaux préliminaires pour l'élaboration de la Loi constitutionnelle fédérale
du 13 janvier 1953 147*

CHAPITRE DEUXIÈME

La Yougoslavie, Etat socialiste démocratique 151

CHAPITRE TROISIÈME

Le nouvel aspect du fédéralisme yougoslave 154

CHAPITRE QUATRIÈME

Les organes représentatifs du pouvoir populaire 156

a) Comités populaires 157

b) Assemblées populaires 159

c) Conseils d'ouvriers 160

CHAPITRE CINQUIÈME

La base de l'organisation sociale et politique 161

1) La propriété sociale des moyens de production 162

2) Le *self-government* des producteurs dans l'économie 164

3) Le *self-government* du peuple travailleur dans la commune, la ville
et l'arrondissement 166

CHAPITRE SIXIÈME

La liberté d'association 169

*Les libertés individuelles et les autres droits fondamentaux de l'homme
et du citoyen 170*

Le droit au travail 171

CHAPITRE SEPTIÈME

*Les rapports entre les organes du pouvoir des Républiques populaires et les
Comités populaires 173*

CHAPITRE HUITIÈME

Les droits et les devoirs de la Fédération 175

CHAPITRE NEUVIÈME

Le principe d'unité étatique, économique et douanière 176

CHAPITRE DIXIÈME

<i>Le contrôle de la constitutionnalité des lois</i>	177
--	-----

LIVRE TROISIÈME

Les organes fédéraux du pouvoir	179
--	-----

CHAPITRE PREMIER

<i>L'Assemblée populaire fédérale</i>	180
1) Les droits de l'Assemblée	181
a) Modification de la Constitution	181
b) Cas de référendum	183
c) La législation fédérale : exclusive, de base, générale	184
d) Plan social et budget	186
e) Appréciation de la constitutionnalité des lois	186
2) Structure de l'assemblée	187
Le Conseil fédéral	187
Le Conseil des Producteurs	189
Le Conseil des Nationalités	193
3) Les droits et les devoirs des députés	195
4) Les Comités et les Commissions	196
5) Le bureau et les séances	198

CHAPITRE DEUXIÈME

<i>Les organes exécutifs de l'Assemblée populaire fédérale</i>	200
Le Président de la République	201
Le Conseil exécutif fédéral	204
L'Administration fédérale	207

LIVRE QUATRIÈME

Les organes du pouvoir dans les Républiques populaires	211
---	-----

CHAPITRE PREMIER

<i>L'Assemblée populaire de la République</i>	211
Le Conseil de la République	213
Le Conseil des producteurs	214
Les députés, les Comités et les Commissions	214
Le Conseil exécutif de l'Assemblée	215

CHAPITRE DEUXIÈME

<i>L'administration de la République populaire</i>	219
--	-----

LIVRE CINQUIÈME

Les unités autonomes	223
---------------------------------------	-----

CHAPITRE PREMIER

<i>La Province autonome de Voïvodine</i>	224
--	-----

CHAPITRE DEUXIÈME

<i>La Région autonome de Kossovo-Metochia</i>	226
---	-----

CHAPITRE TROISIÈME

<i>Les rapports entre les organes du pouvoir dans les Unités autonomes</i> . .	228
--	-----

LIVRE SIXIÈME

CHAPITRE PREMIER

<i>Le nouveau système électoral</i>	231
---	-----

CHAPITRE DEUXIÈME

<i>Les dispositions finales de la Loi constitutionnelle de 1953</i>	235
---	-----

Conclusions générales	240
--	-----

Bibliographie	251
-------------------------	-----

Index alphabétique des noms de personnes	255
--	-----

Table des matières	257
------------------------------	-----

Annexe :

Une carte géographique avec la division administrative de la R.F.P. de Yougoslavie.

CARTE DE LA YUGOSLAVIE

DIVISIONS ADMINISTRATIVES	POPULATION mars 1953.	Km. carrés	Den- sité
Serbie	4.460.000	55.700	80
Voïvodine(Province aut.)	1.714.000	22.200	77
Kosovo-Metochia(Rég.aut.)	809.000	10.300	78
Rép.pop.de Serbie	6.983.000	88.200	79
" " Croatie	3.914.000	53.300	70
" " Bosnie et Herzégovine	2.843.000	51.600	55
" " Slovénie	1.463.000	20.000	73
" " Macédoine	1.304.000	26.500	49
" " Monténégro	420.000	13.800	30
R.F.P.de YUGOSLAVIE	16.927.000	253.400	66

Ech. 1 : 2.500.000

Capitales d'Etats(Républiques). Zagreb (●)

" d'Unités autonomes. Pristina (○)

Autres villes. Split (•)

Frontières d'Etats(Républiques)

" d'unités autonomes.





